

Pelosi, Hebe Carmen ; Machinandiarena de Devoto, Leonor

Las relaciones internacionales en la presidencia de Frondizi 1958-1963 : desarrollo, integración latinoamericana y paz mundial

Obra publicada en:
Editorial Académica Española
Lap Lambert Academic Publishing, 2012

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor y de la editorial para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Pelosi, Hebe C. y Machinandiarena de Devoto, Leonor. *Las relaciones internacionales en la presidencia de Frondizi : desarrollo, integración latinoamericana y paz mundial* [en línea]. Saarbrücken : Lap Lambert Academic Publishing ; Editorial Académica Española, 2012. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/libros/relaciones-internacionales-presidencia-frondizi.pdf> [Fecha de consulta:...]

**Hebe Carmen Pelosi
Leonor M. de Devoto**

Las relaciones internacionales en la presidencia de Frondizi

**Hebe Carmen Pelosi
Leonor M. de Devoto**

**Las relaciones internacionales en la
presidencia de Frondizi**

**Desarrollo, integración latinoamericana y paz
mundial**

Editorial Académica Española

Impresión

Información bibliográfica publicada por Deutsche Nationalbibliothek: La Deutsche Nationalbibliothek enumera esa publicación en Deutsche Nationalbibliografie; datos bibliográficos detallados están disponibles en internet en <http://dnb.d-nb.de>.

Los demás nombres de marcas y nombres de productos mencionados en este libro están sujetos a la marca registrada o la protección de patentes y son marcas comerciales o marcas comerciales registradas de sus respectivos propietarios. El uso de nombres de marcas, nombre de producto, nombres comunes, nombre comerciales, descripciones de productos, etc. incluso sin una marca particular en estas publicaciones, de ninguna manera debe interpretarse en el sentido de que estos nombres pueden ser considerados ilimitados en materias de marcas y legislación de protección de marcas y, por lo tanto, ser utilizadas por cualquier persona.

Imagen de portada: www.ingimage.com

Editor: Editorial Académica Española es una marca de
LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG
Heinrich-Böcking-Str. 6-8, 66121 Saarbrücken, Alemania
Teléfono +49 681 3720-310, Fax +49 681 3720-3109
Correo Electronico: info@eae-publishing.com

Publicado en Alemania

Schaltungsdienst Lange o.H.G., Berlin, Books on Demand GmbH, Norderstedt,
Reha GmbH, Saarbrücken, Amazon Distribution GmbH, Leipzig
ISBN: 978-3-8484-6745-7

Imprint (only for USA, GB)

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek: The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Any brand names and product names mentioned in this book are subject to trademark, brand or patent protection and are trademarks or registered trademarks of their respective holders. The use of brand names, product names, common names, trade names, product descriptions etc. even without a particular marking in this works is in no way to be construed to mean that such names may be regarded as unrestricted in respect of trademark and brand protection legislation and could thus be used by anyone.

Cover image: www.ingimage.com

Publisher: Editorial Académica Española is an imprint of the publishing house
LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG
Heinrich-Böcking-Str. 6-8, 66121 Saarbrücken, Germany
Phone +49 681 3720-310, Fax +49 681 3720-3109
Email: info@eae-publishing.com

Printed in the U.S.A.

Printed in the U.K. by (see last page)

ISBN: 978-3-8484-6745-7

Copyright © 2012 by the author and LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG
and licensors

All rights reserved. Saarbrücken 2012

Leonor Machinandiarena de Devoto

Hebe Carmen Pelosi

**Las relaciones internacionales en la
presidencia de Frondizi
1958-1962**

Desarrollo, integración latinoamericana y paz mundial

Buenos Aires

2012

INDICE

Introducción.....	3
Capítulo I. Líneas directrices del gobierno de Frondizi.....	7
Capítulo II. Enfoque latinoamericano en las relaciones internacionales: la Operación Panamericana.....	19
Capítulo III. Las fronteras entre Perú y Ecuador. La Argentina como miembro de la Comisión de Garantes.....	39
Capítulo IV. Las relaciones con Chile.....	61
Capítulo V. Las relaciones con Brasil.....	83
Capítulo VI. Los líderes europeos.....	107
Capítulo VII. Frondizi y Eisenhower, ¿relación amistosa o incierta?.....	125
Capítulo VIII. ¿Ayuda social o financiamiento del desarrollo? La Alianza para el Progreso.....	155
Capítulo IX. Frondizi en la Asamblea de las Naciones Unidas.....	177
Capítulo X. La cuestión cubana y la Conferencia de Punta del Este.....	189
Capítulo XI. Viaje a Canadá y Asia.....	215
Conclusiones.....	235
Fuentes y bibliografía.....	241

INTRODUCCIÓN¹

Este libro quiere ser un estudio sobre las relaciones internacionales en la presidencia de Frondizi. Nos interesa fijar el objetivo desde el comienzo para deslindar falsas expectativas. La actividad cumplida por el presidente ofrecía un abanico de temas relevantes a lo largo de los cuatro años de gobierno. De esa multiplicidad de aspectos nos hemos concentrado en uno de ellos: la política exterior. Ello no quiere decir que desconozcamos los restantes sino que enfocamos la situación internacional y la política que convenía seguir para proteger los intereses nacionales.

La historia diplomática estudia las iniciativas o las actitudes de los gobiernos, sus decisiones y sus propósitos. Sin embargo este estudio resulta insuficiente para proporcionar los elementos necesarios para una explicación. Para comprender la acción diplomática hay que tratar de percibir las influencias que orientan su curso, un amplio espectro de temas relacionados con los intercambios de productos y servicios, las relaciones culturales, la información, la opinión pública, las “fuerzas profundas” en lenguaje de Pierre Renouvin, el cálculo estratégico, el juego de influencias recíprocas entre las formas de civilización y las relaciones entre los estados.²

Las relaciones internacionales han conocido un gran desarrollo como resultado de la evolución de las comunicaciones y de la globalización. No existen los mundos cerrados, sino que vivimos una era planetaria. El tema que nos proponemos en este libro es muy extenso para ser encarado en un espacio limitado, por ello hemos privilegiado los aspectos políticos, los actores de esta historia son los estados, sus dirigentes y las organizaciones gubernamentales.

Frondizi, en la política exterior, puso el énfasis en la creciente interdependencia entre las naciones, lo que convertía en un imperativo la cooperación entre ellas. En este sentido abría nuevas vías en las prácticas internacionales argentinas.

¹ Agradecemos a José Giménez Rébora la ayuda incesante que nos ha proporcionado para la investigación.

² Maurice Vaïsse, *Les relations internationales depuis 1945*, Paris, 2002, 250 pp.; Jean-Baptiste Duroselle, *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, 1998, 468 pp.

La presidencia de Frondizi se inició en tiempos de la Guerra Fría y la política exterior encarnada por el presidente buscaba estar al servicio de una estrategia nacional de desarrollo económico e integración. Eran los comienzos de la descolonización, se buscaba evitar los conflictos aunque ellos existían en un rango menor, en el interior de los bloques. La “coexistencia pacífica” era el sistema de convivencia internacional que adoptaron las grandes potencias para evitar la confrontación bélica.

El equilibrio nuclear volvía imposible la guerra pero la oposición ideológica provocaba dudas sobre la paz. Se marchaba hacia el deshielo, aunque las tensiones persistiesen.

El gobierno de Frondizi imaginó al mundo de posguerra en competencia económica y coexistencia pacífica, factores que reemplazaban a la estrategia de bloques y la contención. En contra de una opinión política mayoritaria, desestimó una nueva conflagración mundial. La política exterior de la Argentina debía servir entonces a una estrategia nacional de desarrollo e integración. La vinculación económica perimida con el Reino Unido y la necesidad de financiar el desarrollo condujeron a que el eje de la política exterior virara hacia una reubicación dentro del continente

Nos preguntamos si no era redundante ocuparse de la política internacional de la presidencia de Frondizi. Contamos con testimonios de sus colaboradores que nos han participado diversos aspectos de su gestión, esclarecedores y que adelantaban consideraciones.

La revisión de un tema se justifica si responde a algunas condiciones: la aparición de nuevos documentos, nuevas preguntas que enriquezcan la visión del problema, una visión global que permita una profundización del tema.

Una visión global recupera aspectos novedosos en un panorama complejo como es el de las relaciones internacionales. La posibilidad de acceder a la documentación del Centro de Estudios Nacionales de una manera ordenada fue un estímulo inicial. A ello tenemos que agregar los *Archives Diplomatiques* de Francia, los del Departamento de Estado de Washington, la *John F. Kennedy Presidential Library* y los *National Archives* de Londres.

Un tema no se cierra, por eso también aspiramos a que algún día el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino proporcione la documentación correspondiente, con la que nosotras no hemos podido contar. La presidencia de Frondizi no cuenta con documentación; no sabemos aclarar si es que está, y no está ordenada, o no existe. Tampoco pudimos contar con las Memorias del Ministerio correspondientes a esos años, porque –según el informe proporcionado- no fueron editadas durante ese período.

La relación con los países vecinos ocupó un lugar destacado en la diplomacia de Frondizi; Oscar Camilión la ha llamado “la niña mimada”. Por ello el presidente se propuso solucionar los temas pendientes.

El aniversario del derrocamiento de Frondizi ha sido otro impulso para volver a enfocar aspectos fundamentales de su obra de gobierno. Representa una ocasión para revalorizar la figura del presidente y ampliar la visión de nuestra historia argentina a la luz de la relación con nuestros vecinos y otros países del mundo.

La variedad de temas analizados responde a la visión global que Frondizi tenía respecto del continente latinoamericano y del mundo. Ello nos ha llevado a encarar los múltiples viajes realizados por el presidente, así como también su voluntad de conectarse a la diversidad de problemas que planteaba su circunstancia.

Nuestro estudio no quiere ser una reivindicación del actor del que nos ocupamos, ni tampoco una requisitoria contra los hombres, las ideas o las utopías que presidieron ese intento. El análisis histórico que pretendemos llevar a cabo es el de develar la idea que Frondizi tenía del papel que debía cumplir la nación argentina, en los foros y los problemas internacionales. Queremos contribuir a descifrar un período de nuestra historia rico y profundo en el campo de la actuación y la presencia internacional.

También deseáramos, dentro de lo posible, cambiar estereotipos, imágenes falsas que se han ido instalando en la conciencia histórica de generaciones posteriores y que planteaban un desafío a nuestra vocación de investigadoras.

Hablar de imágenes falsas no quiere decir que existiera una falsedad expresamente buscada. Lo que puede ocurrir es que al no contar con una visión global, compleja por cierto, se seleccionan ciertos eventos haciendo recaer sobre ellos una carga especial que los amplía y desfigura el conjunto. Se forma un cliché dotado de una enorme capacidad de difusión y arraigo.

Tales son los objetivos que responden a la gestación del libro que el lector tiene en sus manos. La globalización, los nuevos ámbitos que la historiografía analiza, los aportes de nuevas temáticas han contribuido a ampliar nuestro horizonte de búsqueda y problemáticas.

En cuanto a la historiografía que se ha ocupado del tema debemos señalar Andrés Cisneros y Carlos Escudé (dirs.), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, tomo XIII, Buenos Aires, CARI/GEL, 1999, y Roberto Pisarello y Emilia Menotti, *Arturo Frondizi, historia y problemáticas de un estadista*, 7 volúmenes, Buenos Aires, Depalma, 1986-1994, como obras realizadas por varios autores, valiosos, con idoneidad en los temas tratados, pero que adolecen de la fragmentación propia de las obras colectivas.

Juan Archibaldo Lanús, *De Chapultepec al Beagle*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, es una obra valiosa por la visión internacional que presenta, aunque no

proporciona las fuentes utilizadas; sería de esperar que citara la documentación con la que fundamenta sus afirmaciones.

Juan José Cresto nos entrega una historia basada fundamentalmente en periódicos. Lo que sobresale es el tono laudatorio del autor, casi un panegírico. Alberto Conil Paz y Gustavo Ferrari, *Política exterior argentina*, Buenos Aires, C. Militar, 1971, es muy crítica con Frondizi, llega hasta descalificarlo. María de Monserrat Llairó y Raimundo Siepe, *Frondizi, un nuevo modelo de inserción internacional*, Buenos Aires, 2003, es un análisis bien planteado.

Deseamos que el libro despierte nuevos interrogantes que enriquecerán, sin duda, la visión de la historia argentina y nos depararán nuevas perspectivas para el futuro.

Marzo 2012

CAPITULO I

LÍNEAS DIRECTRICES DEL GOBIERNO DE FRONDIZI

Introducción

Arturo Frondizi triunfó en las elecciones de presidente en la Argentina llevadas a cabo en marzo de 1958 y asumió la primera magistratura de la República el 1º de mayo. Durante este período recibió invitaciones de diversos países de América latina que decidió corresponder para conocer de cerca los problemas de los países vecinos. En este periplo visitó Uruguay, Brasil, Chile y Perú.

América latina gozaba en la década del '50 de gobiernos democráticos. Chile y Uruguay tenían una alta experiencia en lo relativo al orden constitucional y la competencia política; el primero fue un caso único porque creó un sistema pluripartidista. Uruguay contaba con un sistema de partidos fuertes edificado sobre raíces profundas en el siglo XIX que conservaron su posición hegemónica. Durante la década de los '60 no cayeron en gobiernos militares.

La finalización de la Segunda Guerra Mundial consolidó a las fuerzas democráticas y a las de izquierda. El comienzo de la década del '50 vio aflorar un nuevo ciclo de autoritarismo. Los militares se convirtieron en actores importantes de procesos políticos complejos, en algunas ocasiones potenciados por los partidos políticos.

Argentina, Brasil y Perú tenían regímenes democráticos aunque autoritarios, en los que la intervención militar no estaba descartada. Los movimientos populistas, en general, fueron nacionalistas, antiimperialistas y estatistas. Se construían en torno a líderes carismáticos que inspiraban a sus seguidores por medio de llamamientos demagógicos; en Brasil se constituyó desde arriba aunque el movimiento de Getúlio Vargas nunca se consolidó como partido político. Propugnaban la industrialización y la sustitución de importaciones.

Los partidos políticos fuertes se encontraban en los países que contaban con la trayectoria de alternancia democrática en el poder. En Brasil y Perú los partidos políticos eran más débiles y fragmentarios que en Uruguay. En Chile y Uruguay se

mantuvieron a pesar de los golpes militares y, al finalizar el interregno militar, volvieron a tomar liderazgo.

Caído Juan Domingo Perón, el gobierno de la Revolución Libertadora buscó tener buenas relaciones con los países latinoamericanos que se habían opuesto al peronismo y empeoró el trato con aquéllos que lo habían apoyado. Se produjo un acercamiento con Uruguay, debido a la ayuda prestada a los exiliados antiperonistas. Con Paraguay, donde se refugió Perón, la relación se tensó, provocando que Brasil acrecentara allí su presencia. Con Bolivia la situación amenazaba con repetirse, pero un viaje del presidente Pedro Eugenio Aramburu logró mantener el equilibrio. En Chile se denunciaron los contactos entre el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo y el de Perón. Con Venezuela se produjeron roces por el asilo otorgado a Perón.¹

Las dictaduras que gobernaron Argentina, Brasil, Perú y Uruguay estaban superadas cuando Frondizi respondió a las invitaciones para visitar estos países.²

América del Sur, se consideraba el ámbito natural de la Argentina en virtud de dos elementos: la unidad religiosa, espiritual, histórica y geográfica, y el reconocimiento de que el desarrollo del país debía ser paralelo al de los otros de la región. Por estos motivos los primeros viajes del presidente fueron a los países limítrofes –aunque una visita a Estados Unidos el año siguiente demostrara que pragmáticamente se reconocía la ubicación de la fuente principal de financiamiento.³

1. Uruguay

Después del “crash” del '29 que se hizo sentir en América latina, Uruguay conoció dos rupturas del orden institucional. En marzo de 1933 el presidente de la república, Gabriel Terra, dio el primer golpe de estado, y en febrero de 1942 Alfredo Baldomir el segundo. Se ensayaron tres constituciones (1934, 1942 y 1952). En la primera el Poder Ejecutivo fue unipersonal y en la última colegiado, aunque las constituciones se convirtieron en las protectoras de los dos grandes partidos: el Blanco y el Colorado, que pusieron a su servicio el aparato del estado.

En 1958, luego de 93 años de predominio ininterrumpido del Partido Colorado, se produjo el triunfo del partido Blanco o nacional, aunque el tránsito se realizó sin sobresaltos. El país había llegado a un fuerte desarrollo de la industria liviana dedicada

¹ Andrés Cisneros y Carlos Escudé (dirs.), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, tomo XIII, Buenos Aires, CARI/GEL, 1999, p. 218.

² En este punto hemos seguido a Than Harteyn y Arturo Valenzuela, “La democracia desde 1930”, en Leslie Bethell, *Historia de América latina*, vol. 12, Barcelona, 1997, cap. 1, y Tulio Halperin Donghi, *Historia de América latina*, Buenos Aires, Alianza, 1992.

³ Carlos Florit, “La política exterior durante el gobierno desarrollista”, *Todo es Historia*, año XXI, marzo de 1988, n.º 249, pp. 25-26.

a sustituir importaciones. Este desarrollo se detuvo bruscamente, tornó a la economía uruguaya vulnerable, al país dependiente y el retorno a una situación más compleja y difícil que la posterior a 1930. Los años cincuenta vieron intensificarse los conflictos industriales, una mayor frecuencia de huelgas y la aparición de fuertes sindicatos.

El prestigio de los partidos tradicionales disminuyó, la inflación continuó en aumento hasta alcanzar un 40% en 1959. La economía uruguaya presentaba atraso técnico en el sector ganadero y agotamiento del proceso de sustitución de importaciones.

Fronidzi visitó el Uruguay antes de asumir el cargo de presidente, en abril de 1958. La visita representó una de las primeras escaramuzas que el presidente electo tuvo que sortear dentro de su propio partido y con los militares. En efecto, días antes de partir un correligionario suyo, Raúl Damonte Taborda,⁴ fue acusado de indisciplina partidaria y expulsado de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), partido al que pertenecía Frondizi. La prédica que llevaba a cabo desde el diario, rechazando el “revanchismo” de la Revolución Libertadora, le atrajo enemigos de este gobierno. Su presencia en la comitiva del presidente fue cuestionada por unos y por otros. Frondizi logró entenderse con los militares y partió, aunque en la lista de invitados no se produjo ninguna baja. Esto originó que los militares le retiraran los nueve edecanes que habían nombrado para el viaje.⁵

El presidente electo argentino fue recibido por Carlos Fischer, presidente del Consejo Nacional del Gobierno, último representante del partido Colorado.⁶

Fronidzi pronunció un discurso ante la Asamblea General uruguaya en el cual pasó revista a las principales propuestas de su programa. Sus primeras palabras fueron para resaltar los lazos de hermandad que unían a los dos países y el papel de refugio que Uruguay había cumplido con ciudadanos argentinos perseguidos y derrotados, con una alusión a Hipólito Yrigoyen y su estadía en la isla Martín García.

El discurso fue encuadrado en una referencia explícita a todos los países de América latina. Para afirmar que era “el continente de la tolerancia, la justicia y la

⁴ Raúl Damonte Taborda, diputado radical 1938-1942, presidió la Comisión Investigadora de Actividades Antiargentinas, fue jefe de redacción de *Critica*, hombre de confianza de Perón, para luego romper con éste y exiliarse en el Uruguay. Escribió *Ayer fue San Perón: 12 años de humillación argentina*, Buenos Aires, Gure, 1955, libro con mucha difusión. Regresó al país después de la caída de Perón y fundó *Resistencia Popular*.

⁵ “La inclusión de Damonte Taborda en la comitiva de Frondizi determinó el retiro de los representantes de las Fuerzas Armadas”, *El País*, Montevideo, 6-IV-1958. En el momento de la partida, cuando la banda de música y la guardia de honor se dispusieron a rendirle honores como presidente, aquéllas recibieron orden de retirarse. Véase “Fronidzi ha enfrentado a los militares al incluir en su comitiva a Damonte Taborda”, *El País*, Montevideo, 8-IV-1958.

⁶ “Tuvo contornos extraordinarios la recepción en el Uruguay al presidente electo de la Argentina”, *La Prensa*, (LP), Buenos Aires, “La Argentina está dispuesta a llegar hasta donde el propio Uruguay lo decida”, *El País*, Montevideo, ambos 8-IV-1958.

igualdad” era necesario asegurar la estabilidad política, social y económica e impulsar el desarrollo espiritual de todos sus habitantes.

En cuanto al orden internacional, en su opinión, era conveniente estimular el entendimiento y estrechar relaciones entre los pueblos de América; la permanencia en las Naciones Unidas y en los organismos internacionales formaba parte de sus presupuestos políticos.

La realidad económica de América latina no guardaba consonancia con la del tiempo que le tocaba vivir; el continente seguía atado a ser proveedor de materias primas destinadas a países altamente industrializados.

El acento del discurso estuvo puesto en una acción común, una labor conjunta, ampliar las dimensiones del mercado, buscar soluciones consensuadas, para que el progreso de cada nación coadyuvara al progreso de las otras naciones latinoamericanas.

Esa colaboración debía extenderse también al plano técnico, científico y cultural; la Argentina estaba dispuesta a abrir sus universidades a los hermanos uruguayos. Frondizi exaltó los lazos de hermandad por la historia, la sangre y la fe que unía a los pueblos de América latina e insistió en que la empresa de desarrollo era colectiva.⁷

Los comentarios periodísticos sobre el discurso fueron altamente elogiosos. Se dijo que había sido “medular”; que había reflejado “conceptos propios de un estadista”⁸ y de “un hombre moderno enraizado en un pasado histórico lleno de valores sustanciales”.⁹ El discurso recibió en el Congreso una ovación “memorable”.

2. Brasil

La escena política brasileña en el siglo XX estuvo dominada durante un cuarto de siglo por la figura de Getúlio Vargas, quien otorgó al Brasil una estructura económica, doto al país de bases industriales, relativa independencia energética y legislación laboral. Luego de gobernar por medio de golpes de estado, fue elegido por voto directo para el período 1951-1954. El suicidio en ese último año lo hizo entrar en la historia, como él mismo intuyó.¹⁰

Las elecciones de 1955 dieron el triunfo a Juscelino Kubitschek, quien encarnaba una de las vertientes del getulismo y obtuvo el apoyo del Partido Trabalhista.

⁷ “Discurso pronunciado por Arturo Frondizi en la Asamblea General Uruguaya”, Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN), Archivos y Colecciones particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina, caja 588.

⁸ “El discurso de Frondizi”, *El Debate*, Montevideo, 8-IV-1958.

⁹ “Un nuevo lenguaje”, *La Tribuna Popular*, Montevideo, 8-4-1958.

¹⁰ En este tema seguimos a Boris Fausto, *Historia concisa de Brasil*, Buenos Aires, FCE, 2003, y Fernando Devoto y Boris Fausto, *Brasil e Argentina: un ensaio de historia comparada, 1850-2002*, Sao Paulo, Editora 34, 2004.

El nuevo presidente debía regir un país que había sufrido una gran transformación y continuarla. Su gobierno fue de estabilidad política, proponiendo un programa de “desarrollo y orden” como solución de los problemas económicos brasileños, que no sólo iba a sacar a Brasil del estancamiento económico sino que le otorgaría un ritmo de avance desconocido. A ello hay que agregar el proyecto grandioso del traslado de la capital: la construcción de Brasilia, para incorporar a la vida brasileña el vasto y despoblado interior.

Fronzizi encontró en Kubitschek un interlocutor privilegiado. No eran ajenos a sus pensamientos los postulados de Raúl Prebisch, quien reconocía la encrucijada en la que se encontraba América latina. De esta se podría salir mediante una industrialización más intensa que buscara crear una economía nacional dotada de una madurez comparable a la de los países centrales.

El presidente argentino desplegó un amplio panorama de las necesidades del continente y, al mismo tiempo, una batería de propuestas que serán ampliamente elogiadas por Kubitschek.

En su visita a Brasil, el presidente electo argentino pronunció su discurso más importante en el palacio Itamaraty, el 9 de abril, exaltó los sentimientos de fraternidad y hermandad del pueblo argentino hacia el brasileño y pasó revista a las razones por las cuales Brasil era motivo de orgullo para América.

Declaró con fuerza que “la democracia política es también democracia económica y social” y eligió desarrollar aspectos económicos. Afirmó que la estructura económica de América latina, basada en exportación de materias primas que encontraban un mercado mundial cada vez más restringido, al tiempo que las manufacturas de importación se volvían cada vez más costosas, no tenía vigencia en la actualidad; el mundo se había hecho más universal

Sería una exigencia, en su pensamiento, colocarse en el sentido de la historia que marchaba hacia el triunfo de la ciencia, la técnica y el progreso social. El orador entendía que el continente podía afrontar esa prueba en razón de las reservas que poseía.

Se declaró americano y su deseo de que millones de seres humanos en el continente, que ignoraban los beneficios de la cultura, las virtudes de la técnica y las conquistas del bienestar, accedieran lo más rápido posible a ellas.

La comunidad latinoamericana fundada en razones de espacio, cultura y fe, era un hecho histórico indudable y podía entrar de lleno en el proceso tecnológico e industrial contemporáneo, bregando por la paz en su pertenencia a Occidente.¹¹

El presidente Kubitschek reafirmó los conceptos de la fraternidad geográfica, a pesar de algunos inconvenientes que mantuvieron los dos países en el pasado; en el

¹¹ Discurso en la Cancillería del Brasil, Río de Janeiro, 9-IV-1958, Arturo Frondizi, *La política exterior argentina*, Buenos Aires, Transición, 1962, pp. 36-40.

momento presente se hacía sentir con más fuerza y necesidad la unión para superar el problema de los mercados comerciales. También felicitó a Frondizi por el retorno de la Argentina a la democracia.

El discurso del presidente electo argentino fue capital en la marcha de las relaciones argentino-brasileñas y sus conceptos fueron ampliamente asumidos por Kubitschek, como tendremos oportunidad de señalar más adelante.

3. Chile

Al producirse la caída de Perón los diarios chilenos pusieron de relieve la función que habían desempeñado al evitar que Chile alcanzara una asociación más estrecha con el gobierno argentino depuesto. La Comisión Investigadora de las Actividades Peronistas en Chile, designada por la Cámara de Diputados, profundizó su tarea y redactó un informe final que llegaba a la conclusión de que la acción sistemática del gobierno argentino había tenido el objetivo de colocar a Chile al servicio de los propósitos hegemónicos del peronismo. El informe, aprobado por amplia mayoría de la Cámara, permitía la posibilidad de presentar una acusación constitucional contra el presidente Ibáñez del Campo como responsable de haber permitido las actividades del gobierno argentino. Sin embargo, el Congreso chileno no llegó a esa instancia, preservando la autoridad presidencial.

El presidente Ibáñez sufrió la presión del nuevo gobierno militar argentino y de la oposición chilena antiperonista para que no hubiera actividades filoperonistas en Chile, no obstante lo cual estas continuaron.¹²

En ese contexto de las relaciones bilaterales, Frondizi visitó Chile el 14 y 15 de abril de 1958. En su primera conversación con Ibáñez, éste manifestó que pensaba llevar adelante “la unión económica con la Argentina” y mantener “el más alto nivel de las buenas relaciones chileno-argentinas”.

En una conferencia en la Universidad de Chile, el presidente electo argentino trazó las líneas de su futura política. La situación económica de América latina fue un tema central: mientras una parte de América había alcanzado uno de los más altos niveles de producción y de vida que conocía el mundo, “en la otra parte de América, la nuestra, hay millones de seres que padecen miseria material, atraso social y estancamiento espiritual”. Para revertir esa situación se debían crear las condiciones que habían hecho posible ese impulso en otras latitudes. Frondizi aclaró que sus palabras tendían a “fijar algunos lineamientos posibles de una política conjunta [...] No pretendemos trazar normas fijas y uniformes”.

¹² Leonor Machinandiarena de Devoto, *Las relaciones con Chile durante el peronismo, 1946-1955*, Buenos Aires, Lumière, 2005, p. 658.

El principal obstáculo al desarrollo económico de los países latinoamericanos era la estructura de su economía, trazada sobre un esquema primario y sin horizontes. El desarrollo latinoamericano reclamaba, a su vez, una integración económica en escala regional y la creación de un mercado de consumo interno latinoamericano.

El segundo concepto al que Frondizi dio importancia fue la plena vigencia del orden jurídico. Había sonado para América “la hora de la ley y el derecho” y era de esperar que ese ciclo no volviera a ser interrumpido. Las garantías jurídicas constituían una condición esencial del progreso económico y social.

La necesidad de capitales, “la colaboración del capital extranjero, que opera como factor de aceleración del proceso”, resultaba conveniente. Era necesario incrementar el intercambio regional y concertar una política que tendiera a la defensa de los precios internacionales fuera del ámbito regional.

Entre la Argentina y Chile se podían sentar las bases de un nuevo régimen de intercambio comercial, armonizar el desarrollo industrial, abrir nuevas vías de comunicación y facilitar el desarrollo de personas. Esta política de acercamiento tenía que llevarse a cabo sin prevenciones ni hostilidad hacia nadie. La integración latinoamericana tampoco lesionaría ninguna soberanía nacional, porque “así como no se pretende crear ninguna especie de superestado, tampoco es admisible que esa conjunción de esfuerzos pueda convertirse en vehículo de ambiciones hegemónicas”.

El presidente electo señaló también la importancia de la ciencia y de la investigación en el progreso técnico. Juzgaba indispensable que existiera un amplio intercambio de técnicos, investigadores y expertos entre los pueblos latinoamericanos.

Entre la Argentina y Chile quedaba mucho por hacer. Se podían sentar las bases de un nuevo régimen de intercambio comercial, armonizar el desarrollo industrial, abrir nuevas vías de comunicación y dar facilidades al tránsito de personas. Esta política de acercamiento tenía que realizarse con el mismo sentido con que se había enunciado la política de aproximación latinoamericana: sin prevenciones ni hostilidad hacia nadie. La integración latinoamericana tampoco lesionaría ninguna soberanía nacional, porque “así como no se pretende crear ninguna especie de superestado, tampoco es admisible que esa conjunción de esfuerzos pueda convertirse en vehículo de ambiciones hegemónicas”.¹³ El presidente electo argentino aspiraba a revertir la desconfianza y el recelo de los chilenos respecto de la Argentina.

Ante el Senado chileno, Frondizi expuso su deseo de solucionar las cuestiones de límites pendientes:

¹³ Conferencia pronunciada por el doctor Arturo Frondizi en la Universidad de Chile, el día 15 de abril de 1958, Fondo CEN, caja 591.

Las fraternales relaciones entre Chile y la Argentina no pueden considerarse siquiera empobrecidas por las pequeñas diferencias que aún subsisten en materia de fronteras. Declaro solemnemente ante vosotros, senadores de la República, que bajo mi gobierno los problemas de límites que quedan pendientes serán inmediatamente superados [...] Declaro categóricamente que no habrá problemas de hitos fronterizos. Estoy dispuesto a encararlos personalmente, en un entendimiento directo con el presidente de la nación chilena o con las personas que su Cancillería designe.¹⁴

El presidente argentino recibió una ovación por parte de los senadores de todas las tendencias.

4. Perú

Perú sufrió un golpe militar en 1948, contemporáneo de los que llevó al poder a Marcos Pérez Jiménez en Venezuela y a Gustavo Rojas Pinilla en Colombia. El gobierno ejercido por el general Manuel A. Odría fue conocido como el “ochenio”, desarrolló una política de “orden paz y trabajo”, caracterizada por un rápido crecimiento económico favorecido por la guerra de Corea.. La persecución del aprismo (Alianza Popular Revolucionaria Americana, APRA)) de Victor Raúl Haya de la Torre se mantuvo con la encarcelación de sus dirigentes.

En 1956 Odría llamó a elecciones y cedió el gobierno a Manuel Prado, quien lo ejercía por segunda vez con apoyo del APRA y gobernó con una estabilidad política razonable. La base política fue contar con el APRA que se había pronunciado por la *convivencia*, es decir por una alianza con las expresiones políticas de la oligarquía, siempre combatida, y que había mantenido su hegemonía porque controlaba la economía e hizo frente a los ataques políticos. Este grupo, después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, empezó a prestar atención a las exigencias de los grupos de la clase trabajadora y los empleados, los intereses regionales y hasta, algunas veces, al campesinado de la sierra que ya empezaba a manifestar su descontento.

Frondizi fue recibido en Lima por el presidente Prado, rindió homenaje a San Martín y a Ramón Castilla y fue designado huésped ilustre de la ciudad de Lima por el alcalde. Era la primera vez que un presidente electo argentino visitaba Perú.

EN la Universidad San Marcos de Lima, que le otorgó el doctorado *Honoris Causa*, Frondizi pronunció un discurso que contenía puntos fundamentales en cuanto a la valoración de la cultura en el campo político.

¹⁴ “Ovación del Parlamento chileno”, Fondo CEN, caja 591.

Dicha universidad fue definida como bastión de la liberación del hombre americano y los argentinos de su generación. Había sido escenario de las grandes luchas por la transformación de las universidades latinoamericanas y centro del despertar de una nueva conciencia en el continente.

La universidad debía cumplir una función social, contribuir al progreso social y desarrollo nacional, y constituirse en factor decisivo del progreso científico y técnico de cada país. Al mismo tiempo la universidad no podía desentenderse del poder político, porque representaba los intereses nacionales y populares y respondía a las aspiraciones de sus países.

Prado y Frondizi, reconocieron la deficiente estructura básica de la economía nacional latinoamericana y la importancia de intensificar las relaciones comerciales entre los países del continente. El presidente peruano adhirió plenamente a la idea de Frondizi, manifestada en Brasil, de llegar a implementar un mercado común latinoamericano.¹⁵

Frondizi dejó el Perú después de haber sido nombrado presidente honorario del Instituto Cultural Peruano Argentino, y canceló su viaje a Ecuador por razones de salud.

Los discursos pronunciados por Frondizi en el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño y en la Universidad de Chile resultaron, en gran medida, programáticos de su futuro gobierno. Las relaciones internacionales con los países vecinos formaron parte de su agenda de gobierno. América latina adquirió un rol de primera línea al servicio de la democracia política y del desarrollo económico.

5. Objetivos del gobierno de Frondizi

Frondizi¹⁶ asumió el gobierno el 1º de mayo de 1958 y declaró que el gobierno se alineaba con el mundo “occidental”, entendiendo por ello valores humanísticos. El peronismo aisló al país del resto del mundo y la Revolución Libertadora comenzó a revertir esta situación.

¹⁵ “Discurso de Frondizi en la Universidad de San Marcos de Lima”, 16 de abril 1958; “Discurso en la cena de homenaje que le brindó el presidente Prado”, Fondo CEN, caja 567.

¹⁶ Para la biografía de Frondizi véase: Felix Luna, *Diálogos con Frondizi*, Buenos Aires, Planeta, 1962, 239 pp.; Roberto Pisarello y Emilia Menotti, *Arturo Frondizi, historia y problemática de un estadista*, Buenos Aires, 7 ts. 1986-1994; Roberto Pisarello, *Arturo Frondizi, su pensamiento*, Buenos Aires, ed. del autor, 2000, 433 pp.; Albino Gómez, *Arturo Frondizi, el último estadista*, Buenos Aires, Lumière, 2004, 260 pp.; Celia Szusterman, *Frondizi, la política del desconcierto*, Buenos Aires, Emecé, 1998, 418 pp.; María de Monserrat y Raimundo Siepe, *Frondizi, un nuevo modelo de inserción internacional*, Buenos Aires, Eudeba, 2003, 223 pp.; Juan José Cresto, *Presidente Frondizi: la política internacional a través de sus viajes al exterior*, Buenos Aires, Edivérn, 2001, 391 pp.; Cisneros y Escudé, *op. cit.*, cap. 63; Nelly Casas, *Frondizi, una historia de política y soledad*, Buenos Aires, La Bastilla, 1973.

El conocimiento de los asuntos de estado, las dificultades que afrontaba la Argentina en los inicios de la presidencia: déficit energético, deuda externa, desequilibrio de la balanza comercial, déficit de importaciones llevaron a Frondizi a volverse hacia Estados Unidos como proveedor de tecnología, desarrollo industrial e inversiones.

El desarrollo económico se constituyó en una de las claves de su pensamiento; ello posibilitaría el crecimiento industrial e insertar al país en el mundo a través de una transformación estructural que comprendiese los servicios básicos, la tecnificación y expansión agropecuaria y manufacturera.

El nuevo presidente trazó en su discurso ante el Parlamento algunas líneas de su política. Una de ellas, reiteradamente expuesta, era la necesidad de la unión nacional: llamó a su discurso “Mensaje de pacificación y desarrollo nacional”. Afirmó que “la Argentina necesita que se establezcan las condiciones de una profunda convivencia civilizada, comenzando por una efectiva convivencia política”; en su opinión había que sellar definitivamente el reencuentro de los argentinos y alcanzar una plena y efectiva paz nacional, para ello “el gobierno baja el telón sobre cuánto ha ocurrido hasta este preciso instante”.¹⁷

Frondizi no se hacía ilusiones sobre el país que iba a presidir, la situación económica era, en su concepto, “dramática”: la ausencia de reservas y de recursos, la inflación y el déficit comercial, obligaban al gobierno a buscar nuevos recursos; se declaró enemigo de nuevas estatizaciones: “los problemas económicos no se resolverán transfiriendo actividades del sector privado al sector público”.

El camino enunciado era desarrollar una política económica y social tendiente a crear más riqueza para distribuirla de acuerdo a las normas de equidad, “no es reduciendo el consumo sino aumentando la producción cómo habremos de lograr el equilibrio y obtener una moneda de valor relativamente estable. Estamos en crisis”.

El disertante pasó lista a los problemas más urgentes a resolver: el petróleo, la siderurgia, la energía, el agro. Al mismo tiempo no olvidó temas permanentes como la educación, las instituciones políticas y sociales, el orden jurídico, la vigencia de la constitución y la soberanía del país. Dedicó una recomendación especial a nuestra pertenencia a Latinoamérica, más aún “una acción conjunta de las naciones latinoamericanas puede influir decisivamente en el desarrollo y la integración de cada una de ellas”. Frondizi presentó como objetivo tender a la formación de un mercado común latinoamericano y una acción coordinada frente a los organismos internacionales y las potencias inversoras; la pertenencia a la OEA y a las Naciones Unidas era indiscutible.

¹⁷ Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones*, 1º de mayo 1958, t. 1, pp. 60-72, las citas que siguen están tomadas de este texto.

La integración al mundo cultural de Occidente formó parte de sus supuestos de política internacional, precisó que “nos sentimos herederos de un legado espiritual basado en el reconocimiento de la condición sagrada y de la capacidad creadora de la persona humana”.

El rol de las Fuerzas Armadas quedó acotado a los cuarteles, “para los militares, como cuerpo, el único partido es la gloriosa Nación Argentina”. Fiel a su ideal del radicalismo, con influencia krausista, insistió en que “la plena vigencia de los valores morales estará presente en la vida pública y privada”.

CAPITULO II

ENFOQUE LATINOAMERICANO DE LAS

RELACIONES INTERNACIONALES: LA OPERACIÓN

PANAMERICANA

Introducción

Los objetivos y el estilo de la diplomacia argentina con Brasil se inscribieron en el proyecto latinoamericano de relaciones internacionales que Frondizi se propuso intensificar durante su presidencia. Se optó también por el multilateralismo, considerando que éste aportaría soluciones concretas para la región. En consecuencia el gobierno argentino dio su apoyo a la Operación Panamericana propuesta por Brasil y participó de la creación y sesiones del Comité de los 21.

Cabe recordar que el presidente Juan Domingo Perón había intentado conformar un bloque económico y, eventualmente, político para construir una autonomía regional que fuera, a la vez, ámbito y respaldo de la preeminencia de la Argentina. Tanto en Chile como en Brasil esta política del peronismo generó fuerte resistencia.¹

Frondizi tenía opinión formada sobre la política brasileña. Brasil había logrado efectuar un rápido avance económico hasta superar a la Argentina en rubros como electricidad, carbón, acero, industria automotriz e, incluso, industria liviana. A ello se agregaba el crecimiento demográfico. Esta evolución afianzaba la vocación de liderazgo

¹ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, FCE, 2003, pp. 35-36; Leonor Machinandiarena de Devoto, *op. cit.*, pp. 288-298; Oscar Camilión, “La evaluación argentina”, Mónica Hirst (comp.), *Argentina-Brasil: el largo camino de la integración*, Buenos Aires, Legasa, 1988, p. 157.

de Brasil en América del Sur. El país vecino desarrollaba una política de penetración en la región desconocida hasta entonces.²

Ante ese panorama geopolítico, Frondizi proponía una acción en dos etapas: desarrollar una redoblada actividad diplomática, militar y cultural y, una vez logrado el restablecimiento económico de la Argentina, planificar medidas concretas para cada país vecino.³

La misma orientación caracterizaba el análisis de la Cancillería argentina, que señalaba los intentos de Brasil de obtener ventajas económicas en los países vecinos, con el objetivo de alcanzar la hegemonía en la parte sur del hemisferio. A pesar de haber dispuesto la construcción de un ferrocarril en Bolivia, la intención argentina era considerada “distinta a la brasileña. No tenía propósitos de expansión, sino que busca conservar un equilibrio continental”.⁴ La competencia por la influencia regional era un rasgo común a los dos países.

Frondizi tuvo su primer contacto con Brasil, como hemos analizado en el capítulo anterior, en el viaje que realizó antes de asumir la presidencia. Una vez en funciones se propuso aunar lazos con los países del continente y vigorizar las relaciones regionales. En esta renovación tuvo un papel singular el canciller Carlos A. Florit.⁵

América latina reflejaba un sentimiento de descontento con la política de Estados Unidos hacia sus problemas económicos y sociales.⁶ El continente sudamericano sentía el “olvido” en que Estados Unidos la había confinado y el deseo de que el país del Norte ayudase en su desarrollo económico.⁷ Esta situación fue planteada por el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, con su iniciativa de la Operación

² Memorandum “Brasil”, Fondo CEN, caja 614. ¿Qué sentido tenía la construcción de una carretera que permitiera la salida de la producción paraguaya por Santos, cuando Brasil tenía todo por hacer en materia vial? Simultáneamente, Brasil conseguía que Bolivia, en pago del ferrocarril a Corumbá, le otorgara en concesión una extensa zona para explorar y extraer petróleo.

³ *Ibid.*

⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMRE), Memorandum “Conferencia de Uruguayana”, mayo de 1961, para información del presidente Frondizi, “Esquema de la política brasileña”, pp. 3 y 5, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (AMRE), Fondo E, Caja AH/0012.

⁵ Oscar Camilión, *Memorias políticas*, Buenos Aires, Planeta, 2000. Florit enuncia la tesis de una “versión americana de las relaciones internacionales” en su discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas, *La Nación*, (LN) 25-IX- 1958.

⁶ Para el tema cfr. Gordon Connell-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, FCE, 1977, p. 234; ídem, *El sistema interamericano, Problemas de Paz y Seguridad en el Hemisferio Occidental*, Buenos Aires, FCE, 1971.

⁷ En la Conferencia de Ministros de Hacienda realizada en Buenos Aires en 1957, Kubitschek presentó un proyecto para la creación del Banco Interamericano, un acuerdo sobre materias primas y ayuda económica para el desarrollo de América latina, que fue rechazado por Estados Unidos. Véase Jorge Carretón, “Recuerdos vivenciales de su lucha por el desarrollo nacional”, en Pisarello y Menotti, *op. cit.*, t. VI, pp. 126-127.

Panamericana, que obtuvo una respuesta favorable del presidente Dwight Eisenhower. Fue también uno de los objetivos de la política internacional del presidente Frondizi. Estos serían los primeros pasos de una nueva relación de América latina con Estados Unidos.

1. Lanzamiento de la Operación Panamericana

El vicepresidente de Estados Unidos, Richard Nixon, visitó algunos países de América latina durante el viaje para representar a su país en la asunción del presidente Frondizi. La hostilidad que sufrió en Perú y Venezuela abrió un nuevo período de “realismo amistoso” en la actitud de Estados Unidos hacia América latina.⁸ El viaje del vicepresidente contribuyó a cristalizar el enfoque de las necesidades de América latina y ayudó a “abrir los ojos del pueblo de los Estados Unidos ante los problemas de las naciones latinoamericanas”.⁹ Era necesario ensayar nuevos caminos.¹⁰

Kubitschek tomó la iniciativa de escribir a Eisenhower expresando solidaridad ante las agresiones sufridas por Nixon. A pesar de que lo ocurrido aparecía como la obra de una minoría, “la idea de la unidad panamericana sufrió serio perjuicio”; era preciso “hacer algo para recomponer la presencia de la unidad continental”. El presidente brasileño no tenía plan detallado para ese objetivo. Adelantó, sin embargo, que “es sonada la hora de revisar fundamentalmente la política de entendimiento de este hemisferio y proceder a un examen de lo que se está haciendo a favor de los ideales panamericanos [...]”. Kubitschek instaba a Eisenhower a reflexionar sobre la cuestión, dado que se imponía “proceder a un verdadero examen de conciencia, en virtud del panamericanismo, y saber si estamos en buen camino”.¹¹

Eisenhower envió especialmente a Roy R. Rubottom, secretario de Estado adjunto para los Asuntos Interamericanos, con la carta de respuesta a Kubitschek. El presidente norteamericano expresaba que los dos gobiernos debían tratar de entenderse y consultar a los demás miembros de la comunidad panamericana sobre la adopción de medidas, que determinarían “una reafirmación devota al panamericanismo y un mejor planteamiento en la promoción de los intereses comunes y del bienestar de nuestros diferentes países”.

⁸ Harry W. Frantz, “Nuevos enfoques para la relación de Estados Unidos hacia América Latina”, *LP*, 11-V-1958.

⁹ “Señaló Nixon la utilidad de su viaje a América del Sur”, *LP*, 30-VI-1958.

¹⁰ En el Senado de Estados Unidos se formó una comisión para analizar “el resentimiento americano hacia Richard Nixon, presidida por Wayne Morse”, *LP*, 20-V-1958.

¹¹ Kubitschek a Eisenhower, Río de Janeiro, 28-V-1958, Servicio de Documentación de la Presidencia de la República, *Operación Panamericana*, Compilación de Documentos I y II, Río de Janeiro, 1958, I, pp. 11-13.

Entre los temas que debían ser discutidos el presidente norteamericano señalaba “el problema de una ejecución más completa de la Declaración de Solidaridad de la X Conferencia Panamericana realizada en Caracas en 1954”, y recalca el sentimiento anticomunista de la declaración de los países latinoamericanos. El comunismo era un tema que preocupaba al gobierno norteamericano en plena época de la Guerra Fría, aunque ya se notaban signos de distensión.

La visita de Rubottom permitía intercambiar opiniones aunque las gestiones posteriores fueran encaradas por las “vías diplomáticas”, observaba Eisenhower. También anunciaba la próxima visita del secretario de Estado, John Foster Dulles, con el objeto de llegar a la concreción de la propuesta.¹²

Kubitschek entregó un *aide-memoire* a Rubottom en el que sintetizaba sus propuestas: el problema del subdesarrollo tendría que solucionarse, ya que era el camino para que los países latinoamericanos resistiesen la subversión y sirviesen a la causa de Occidente, y proponía una reunión de jefes de estado americanos para considerar la cuestión.¹³

El Departamento de Estado respondió la propuesta de Kubitschek, reconociendo que “el desarrollo económico podía fortalecer la habilidad de las naciones latinoamericanas de resistir la subversión comunista y permitirles prestar servicio más efectivo a la causa de Occidente”. Enfatizaba la necesidad de luchar contra las fuerzas que buscaban romper la solidaridad americana. Una reunión de cancilleres era considerada más conveniente que una de presidentes; los brasileños podían sondear a los otros gobiernos sobre esta cuestión.¹⁴

La iniciativa de Kubitschek comportaba un rol de liderazgo de Brasil en América latina, aunque la situación incierta en el continente exigía una respuesta que conllevara a un acuerdo con Estados Unidos. Algunos países resaltaron este aspecto del procedimiento y reconocieron al mismo tiempo que Estados Unidos había ayudado a

¹² Eisenhower a Kubitschek, Washington, 5-VI-1958, *ibid.*, pp. 15-16.

¹³ Draft of a Memorandum of a Conversation, President Kubitschek's Residence, Río de Janeiro, 10-VI-1958, participants: Kubitschek, Briggs, Rubottom, Hallwell, United States Department of State, *Foreign Relations of the United States, (FRUS), 1958-1960. American Republics*, Volume V, pp. 679-683. Fue consultado en: <http://digioll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS>. Dicha conferencia debía tratar: a) reafirmar la solidaridad continental; b) caracterizar el subdesarrollo como causa de igual preocupación para todas las naciones sin tener en cuenta su propio grado de desarrollo; c) impartir un nuevo espíritu a la cooperación interamericana a través de un mejor ajuste de las organizaciones existentes a las necesidades de la lucha contra el subdesarrollo; d) considerar medidas positivas para estabilizar los precios de las materias primas y para desarrollar el comercio y el flujo de inversiones, y e) proclamar una actitud panamericana de solidaridad democrática y occidental. Véase Memorandum From the Secretary of State to the President, Washington, 20-VI-1958, *FRUS, op. cit.*, pp. 685-687.

¹⁴ Telegram From the Department of State to the Embassy in Brazil, Washington, 20-VI-1958, Dulles, *FRUS, op. cit.*, pp. 687-688.

Asia y Medio Oriente, y América latina esperaba también esa ayuda. La iniciativa evocaba la imagen del Plan Marshall.

La propuesta del presidente de Brasil despertó algún malestar en los otros gobiernos del hemisferio. Kubitschek buscó disipar dudas y escribió una carta a Frondizi en la que intentaba precisar sus objetivos. Recordaba la visita del presidente argentino a Río antes de asumir, calificando su discurso en Itamaraty de “alta página de sabiduría política”. La cooperación mutua, debía comportar una “acción eficaz y decisiva”, pues era su intención realizar “un esfuerzo común en pro de la revisión de las líneas maestras de la política continental”.¹⁵

2. Respuesta del gobierno de Frondizi

Frondizi contestó la carta del presidente de Brasil, subrayando el hecho de que se trataba de “un estado de conciencia compartido por todos los pueblos latinoamericanos”. Toda oportunidad era propicia para emprender tareas comunes y de ellas “debían participar todas las naciones del continente en relación directa a los intereses propios de cada país”. De esta manera el presidente preservaba su independencia de acción, si bien manifestaba su coincidencia con las cuestiones planteadas en la carta.¹⁶

El canciller argentino Florit envió instrucciones a las embajadas en Estados Unidos, Brasil y Perú, adelantando cuáles habrían de ser las bases del planteo del gobierno en el orden continental.¹⁷ La carta enviada por el presidente Kubitschek a Eisenhower había merecido una respuesta de Frondizi que reubicaba el tema, recalca las cuestiones relativas al subdesarrollo hispanoamericano, y daba una salida multilateral, afianzando el entendimiento con Brasil.

Se buscaba evitar que la proyectada conferencia se convirtiese en “una absolución de posiciones planteadas por los países hispanoamericanos a los Estados Unidos” y desembocara en “una lírica declaración de amor a la democracia occidental y de repudio al comunismo”.¹⁸

¹⁵ Kubitschek a Frondizi, Río de Janeiro, 17-6-1958, *Operación Panamericana, op. cit.*, I, pp. 17-18.

¹⁶ Frondizi a Kubitschek, Buenos Aires, 24-6-1958, *ibíd.*, pp. 19-21. Frondizi quiso quitar protagonismo a Brasil.

¹⁷ Florit a Frondizi, Buenos Aires, 22-VII-1958; Florit a Yofre, 22-VII-1958; Estados Unidos. Instrucciones de la Cancillería; Brasil. Instrucciones de la Cancillería, Fondo CEN, caja 541.

¹⁸ Florit a Yofre, 22-VII-1958, *cit.* Los temas a tratar eran: posibilidades de promoción de los respectivos desarrollos nacionales, celebración de acuerdos de complementación económica, concertación continental en defensa de los productos americanos en el mercado mundial, problema del subdesarrollo de los pueblos latinoamericanos y la consecuente derivación política de tal problema. *Ibíd.*

El objeto principal de la proyectada reunión, según había expresado Florit al embajador norteamericano, Willard Beaulac, no era replantear las relaciones de los países hispanoamericanos *con* Estados Unidos, sino replantear el problema de todos los países americanos *entre sí*. Para el embajador, los problemas del subdesarrollo eran fundamentalmente de carácter nacional y estaban vinculados a cuestiones domésticas, mercados internos y negocios privados. El canciller argentino sostuvo que en países productores de materias primas, determinados por grandes mercados únicos, algunas políticas económicas eran el principal factor del subdesarrollo.

Kubitschek se explayó sobre su propuesta de una Operación Panamericana ante los representantes diplomáticos del hemisferio. La Operación Panamericana buscaba ser una colaboración para el entendimiento entre los países hermanos del continente, con la advertencia de que esa empresa no había lugar para “conversaciones bilaterales [...] ni pretensión de jefatura”. La invitación cursada a Eisenhower era “un grito de alerta contra la Guerra Fría que ya comienza a mostrar los primeros síntomas en nuestro continente” y llamaba a un examen de conciencia colectivo.

El presidente brasileño se refirió al descontento que existía en el continente. América latina se encontraba “en situación económica más precaria y afflictiva que las naciones devastadas por la guerra, y pasó a constituir el punto más vulnerable de la gran coalición occidental”. El subdesarrollo reclamaba atención para cumplir con el ideal panamericano. Por ello sugería una cumbre panamericana al más alto nivel.¹⁹

3. Visita del secretario de Estado John Foster Dulles a Brasil

El secretario de Estado Dulles realizó una visita oficial a Brasil durante la cual conferenció con el presidente Kubitschek, el canciller Francisco Negro de Lima, el ministro de Finanzas Lucas Lopes y otros funcionarios del gobierno brasileño.

El presidente brasileño presentó el subdesarrollo como el problema más importante que enfrentaba el continente. Ofreció, si era aceptado por Estados Unidos, hacer llegar su propuesta a las otras 19 repúblicas para establecer, bajo los auspicios de la OEA, un Comité de los 21. Este debía hacer un estudio intensivo de los problemas del subdesarrollo que se convertiría en programa preliminar a una reunión de cancilleres o de presidentes, esta última preferida por Kubitschek.

¹⁹ Discurso del presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira a la nación y ante los representantes diplomáticos de los estados americanos acreditados cerca del gobierno brasileiro”, Río de Janeiro, 20-VI-1958, *Operación Panamericana, op. cit*, I, pp. 31-37. Algo semejante expresaba Kubitschek en el “Discurso a 300 oficiales”, Río de Janeiro, I-VII-1958. Véase AMRE, caja AH/0254.

Dulles interpretó la iniciativa con diplomacia como un llamado a la acción, tanto en el campo político como en el económico. No obstante, aclaró que consideraba una simplificación decir que el problema comunista podía ser resuelto solucionando el problema del subdesarrollo. El comunismo demandaba ser confrontado “en todos los frentes y por todos los medios”. Insistió en la tesis norteamericana de que el desarrollo de los recursos era primariamente un trabajo para el capital privado.

El secretario norteamericano sostuvo que el ímpetu generado por la iniciativa de Kubitschek debía mantenerse, previo estudio de los documentos presentados. No era conveniente que Brasil y Estados Unidos apareciesen por delante de los demás miembros de la familia americana.²⁰

En el banquete ofrecido a Dulles, el canciller Negrao de Lima afirmó que estaba presente en la conciencia de los pueblos del continente sudamericano que “la guerra por la causa de Occidente tiene que ser puesta en términos de creación de riqueza y de fortalecimiento de los pueblos identificados con las mismas ideas [...]”.²¹

Dulles insistió en que el comunismo había ocupado igualmente zonas desarrolladas y subdesarrolladas. “La realidad era que el enemigo actuaba siempre y en todas partes. Debía haber en todo tiempo y en todas partes la más estricta vigilancia”.²²

Al finalizar la visita se firmó la Declaración de Brasilia, en la que ambos gobiernos expresaban su acuerdo en procurar una formulación política destinada a reforzar los valores de la civilización occidental. Era deseable que América latina tuviera una participación más activa en la consideración de la política internacional que orientaba al mundo libre. Propondrían consultas con las otras repúblicas americanas, a fin de lograr el objetivo común de desarrollar las economías del hemisferio.²³

Algunos funcionarios del Departamento de Estado percibieron la iniciativa de Kubitschek como el intento de obtener una asistencia financiera en gran escala para un programa de ayuda económica a América latina, por lo cual advirtieron que “Estados Unidos no desea ni puede asumir un compromiso del tipo del que Brasil parece tener en mente”. Thomas C. Mann, secretario de Estado adjunto para Asuntos Económicos,

²⁰ Memorandum of a Conversation, Río de Janeiro, 5-VIII-1958, participants Dulles, Briggs, Rubottom, Mann, Kubitschek, Negrao de Lima, Peixoto, Lopes, *FRUS, op. cit.*, pp. 696-697. En respuesta a la opinión de Dulles de que Brasil combatiera el comunismo, Kubitschek respondió que veía tres pasos en el ataque al comunismo: a) combatir el subdesarrollo; b) medidas represivas (aunque manifestó que tenía poca fe en este campo) y c) educación.

²¹ Discurso del Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores de Brasil en la cena ofrecida a Dulles, Río de Janeiro, 5-VIII-1958, *Operación Panamericana, op. cit.*, II, pp. 60-61.

²² Discurso pronunciado por Dulles en el banquete ofrecido por el ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Río de Janeiro, 5-VIII-1958, *ibíd.*, pp. 64-65.

²³ “Declaración de Brasilia”, 6-VIII-1958, *ibíd.*, pp. 93-95.

aconsejó que Estados Unidos llegara a un entendimiento con Brasil sobre los logros esperables de la Operación Panamericana.²⁴

4. Reunión informal de Cancilleres. Creación del Comité de los 21

La reunión informal de ministros cancilleres tuvo lugar en Washington, los días 23 y 24 de septiembre de 1958, con el objeto de revisar, con agenda abierta, las cuestiones internacionales globales y analizar el funcionamiento de los organismos interamericanos.

El canciller Florit sostuvo –en una lectura posterior a su gestión– que la intervención de Dulles en la conferencia evidenciaba la política del gobierno norteamericano para la región durante la Guerra Fría, consistente en alinear a todo el hemisferio detrás de sus intereses estratégicos a nivel global. El gobierno argentino admitía que, al estar en vigencia la disuasión nuclear, era necesario ser muy prudente en no sobrepasar los umbrales de la seguridad que fijaban con precisión las superpotencias. Pero, al mismo tiempo, consideraba que la reunión era una oportunidad para multilateralizar el funcionamiento de la OEA y, sobre todo, para dar prioridad al problema del desarrollo en América latina.²⁵

El temario básico de Brasil para la reunión proponía el estudio y adopción de los siguientes temas: a) aplicación del capital privado de los países industrializados a las áreas subdesarrolladas; b) orden equitativo del mercado de los productos básicos; c) problemas suscitados por la formación de grandes bloques económicos y establecimiento de mercados regionales en el continente, y d) ampliación de los programas de asistencia técnica.

El proyecto argentino, era semejante, con una sugerencia sobre el adiestramiento de personal apto para cuestiones de desarrollo, y la lucha contra el subdesarrollo a través de la futura institución interamericana de fomento.²⁶

El comunicado de la reunión contemplaba un plan apoyado en los siguientes puntos: a) adopción del temario contenido en el *Aide-Memoire* brasileño del 9 de agosto de 1958 y el tema presentado por la Argentina, sobre formación de especialistas

²⁴ Memorandum From the Assistant Secretary of State for Economic Affairs (Mann) to the Under Secretary of State for Economic Affairs (Dillon), Washington, 26-I-1959, *FRUS, op. cit.*, pp. 708-710.

²⁵ Carlos Florit, “Perfil internacional de un mundo en cambio, 1958-1962”, Silvia R. Jalabe (comp.), *La política exterior y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, CARI/GEL, 1996, pp. 150-151.

²⁶ Memorandum, Buenos Aires, abril de 1959, Fondo CEN, caja 636. Estas sugerencias fueron expuestas en un documento que se distribuyó a todos los cancilleres americanos al comienzo de la reunión y que eran propuestas coincidentes con las de Brasil y con discursos del presidente Frondizi. Cfr. “Declaraciones del canciller Florit”, *LN*, 24-IX-1958.

en desarrollo económico; b) creación de una Comisión Especial del Consejo de la OEA, integrada por los 21 países americanos, para que estudiara la formulación de nuevas medidas de cooperación económica; y c) toma de medidas prácticas tendientes al establecimiento de la institución interamericana de fomento económico y a la intensificación de los esfuerzos para establecer mercados regionales.²⁷

La comisión mencionada recibió el nombre de Comisión Especial para la Formulación de Nuevas Medidas de Cooperación Económica, y fue conocida como Comité de los 21.

5. I Reunión del Comité de los 21

La Comisión Especial para la Formulación de Nuevas Medidas de Cooperación Económica o Comité de los 21 celebró su primera reunión en Washington, del 17 de noviembre al 12 de diciembre de 1958.

El subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, C. Douglas Dillon, transmitió un mensaje del presidente Eisenhower en el que éste expresaba su profundo interés en encontrar solución a los problemas económicos de América latina. A su vez, el mensaje de Kubitschek señalaba que la labor de la Comisión era llegar a una decisión política que sirviera de base para un ataque bien organizado contra el subdesarrollo del hemisferio.²⁸

Los representantes latinoamericanos coincidieron en sus reclamos. Mayoritariamente se solicitaba una expansión del comercio justo en relación a los precios de las materias primas, aumento de la financiación de Estados Unidos en América latina, reducción del proteccionismo económico norteamericano, solidaridad entre los países del continente, y estrecha colaboración económica.

Dillon, en su esperado discurso, declaró que el propósito de la reunión era examinar toda la gama de problemas económicos, con el objetivo de lograr economías sólidas, estables, en expansión, y con una constante elevación del nivel de vida. Estados Unidos estaba preparado a cooperar plenamente en un esfuerzo combinado para lograr ese objetivo.

El secretario mencionó la disposición de Estados Unidos para dar los siguientes pasos: a) participar en la creación de un banco interamericano en la fecha más próxima posible; b) disposición del Eximbank a continuar un programa de préstamos inmediatos; c) disposición del Fondo para Préstamos de Fomento a realizarlos en moneda a América

²⁷ Memorándum, Buenos Aires, abril de 1959, Fondo CEN, caja 636. Kubitschek agradeció a Frondizi el apoyo brindado a la causa de la Operación Panamericana. Véase Barboza al ministro interino Mac Kay, Buenos Aires, 26-IX-1958, Fondo CEN, caja 614.

²⁸ “Envió Eisenhower un mensaje a la Conferencia del Comité de los 21”, *LP*, 18-XI-1958.

latina; d) búsqueda de nuevas medidas con el fin de aumentar la afluencia de capital privado norteamericano a América latina; e) aumento de la participación en los programas de asistencia técnica bilateralmente, por medio de la OEA y de la ONU; f) estudio de medidas para estabilizar el mercado de las materias primas latinoamericanas, y g) apoyo para la creación de mercados comunes regionales. El funcionario insistió en que los préstamos públicos jamás podían ser sustitutos de la iniciativa y el capital privados.²⁹

El embajador argentino, César Barros Hurtado, sostuvo que el gobierno argentino apoyaba el programa de la Operación Panamericana, y compartía ese enfoque activo de la cooperación continental. Subrayo la promesa en ese sentido enunciada por Dillon. El desarrollo económico debía estar fundado en las concepciones de la democracia occidental. La iniciativa individual, la propiedad y la empresa privada constituían elementos que debían fortalecerse.

La posición brasileña, liderada por Augusto Frederico Schmidt, demandó que se debían encontrar los medios de dar cuerpo a un “nuevo acontecimiento de la historia”, tomando como base el reconocimiento de que la causa de la democracia en el hemisferio había sido comprometida por la existencia de la pobreza en tantas regiones. El representante del Brasil exhortó a redactar una “doctrina del desarrollo”.³⁰

Schmidt y el secretario de Estado adjunto Mann tuvieron un altercado verbal en una de las sesiones secretas. El primero insistió en que Estados Unidos debía delinear claramente una nueva política de atención preferencial a las repúblicas del hemisferio occidental. Mann, por su parte, señaló que la mejor forma de resolver los problemas era comenzando el estudio inmediato de proyectos concretos como el del establecimiento de un nuevo instituto crediticio interamericano. La discusión llevó al secretario a dejar la reunión antes de que Schmidt terminara de hablar.³¹

El delegado brasileño, en un extorsivo discurso, apeló al posible incremento de las relaciones comerciales con los países comunistas. Solamente su país necesitaría unos 3.000 millones de dólares en capitales extranjeros durante los siguientes nueve años para aumentar el ingreso anual per capita.. Schmidt sugirió que la Comisión determinara los objetivos intermedios hasta 1980, y que cada país calculara sus necesidades para la expansión comercial y la afluencia de capital.³²

En declaraciones a la prensa, el secretario de Estado Dulles sostuvo que esperaba un importante programa de desarrollo económico de largo alcance como resultado de la

²⁹ “Aspectos de la política económica de Estados Unidos en Latinoamérica”, *LP*, 19-XI-1958.

³⁰ “Presentarían la Argentina y Brasil una propuesta al Comité de los 21”, *LP*, 20-XI-1958, p. 2.

³¹ “Insistió Brasil en que EE. UU. debe definirse acerca de América Latina”, *LP*, 23-XI-1958. Todo lo sucedido se supo por informantes pues la sesión fue secreta; Schmidt declaró que había sido una “enérgica pero objetiva discusión” sobre los respectivos puntos de vista.

³² “Hizo el Brasil una advertencia a la Unión en la Conferencia de los 21”, *LP*, 26-XI-1958.

labor del Comité de los 21. El programa se centralizaría en el proyectado organismo interamericano de fomento, que contaría con recursos sustanciales para hacer frente a las necesidades de las repúblicas americanas menos desarrolladas.³³

Tanto el presidente Kubitschek como el canciller Negro de Lima respaldaron a Schmidt. En un discurso ante la Escuela Superior de Guerra, el presidente declaró que

la Operación Panamericana representa una protesta contra el desequilibrio de las condiciones económicas en este hemisferio y una advertencia pública y solemne en relación con los peligros latentes en el actual estado de subdesarrollo de América latina.³⁴

Kubitschek mencionó el significativo ejemplo de la Unión Soviética, cuyo programa de ayuda a los países subdesarrollados con un ritmo de tal intensidad que, comenzando en 1954 había llegado a 1.600 millones de dólares en 1957. Ese tipo de asistencia atraía las simpatías de las naciones menos avanzadas.³⁵

Con una actitud más moderada, el embajador argentino Barros Hurtado sostuvo ante el Comité que la actitud de América latina había sido siempre de abstenerse de presionar a Estados Unidos o a cualquier otro país para que le prestaran ayuda.³⁶

La Argentina presentó una proposición por la cual solicitaba asistencia técnica y financiera para las universidades latinoamericanas, con el propósito de promocionar la investigación y la enseñanza de asuntos relacionados con el desarrollo económico.³⁷

Mann declaró que dudaba de que el amplio programa de fomento a largo plazo propuesto por Brasil fuera factible en ese momento. Estados Unidos abogaba por un enfoque más pragmático. Los problemas económicos debían considerarse desde un punto de vista de país por país, más que en forma global. El funcionario norteamericano

³³ “Refirióse John Foster Dulles a la Conferencia de los 21”, *LP*, 27-XI-1958.

³⁴ “Kubitschek fundamentó su pedido a los E. Unidos”, *LN*, 29-XI-1958.

³⁵ Brasil sólo necesitaba 3500 millones de dólares para elevar su nivel de vida a la altura necesaria y las necesidades de toda la región eran de 10.000 millones de dólares. Era imposible para las inversiones privadas poner en práctica el vasto programa de fomento que abarcaba su Operación Panamericana. América latina debía contar con las grandes potencias, y especialmente Estados Unidos, para esa ayuda, porque las naciones del hemisferio no podían exportar lo suficiente para hacer su propia financiación. Sólo la afluencia de capitales públicos en cantidades ingentes permitiría a América latina acelerar el ritmo de crecimiento. Esas inversiones debían ser orientadas hacia los sectores básicos de las economías latinoamericanas. Véase “El presidente de Brasil hizo declaraciones”, *LP*, 29-XI-1958.

³⁶ “En la Comisión de los 21 habló Barros Hurtado”, *LP*, 2-XII-1958. El gobierno argentino estaba en negociaciones para obtener una importante ayuda crediticia de organismos norteamericanos, de allí la actitud moderada.

³⁷ “Ayuda técnica a universidades de América Latina”, *LP*, 2-XII-1958.

exhortó al Comité a prestar inmediata atención a medidas concretas que pudieran adoptarse en los próximos meses.³⁸

El proyectado banco fue el tema principal de debate en una reunión a puertas cerradas. El Comité aceptó la constitución del banco y propuso su creación al Consejo de la OEA, que la aceptó el 18 de diciembre. Se solicitó al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) la convocatoria de una comisión especializada que se encargaría de negociar y redactar la carta orgánica de la nueva institución. La reunión de dicha comisión tendría lugar en Washington, en el mes de enero.³⁹

6. II Reunión del Comité de los 21

La II Reunión del Comité de los 21, que se realizó en Buenos Aires, entre el 28 de abril y el 8 de mayo de 1959. Las recomendaciones presentadas para su aprobación por dos grupos técnicos incluyeron el proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otras 25 cuestiones sobre: a) financiamiento del desarrollo con relación a las inversiones públicas y privadas; b) expansión del comercio exterior y mercados regionales; c) comercio de productos básicos, y d) asistencia técnica y asuntos varios.⁴⁰

Para la Cancillería argentina, la prioridad era lograr la creación del BID, luego seguían la asistencia técnica y el desarrollo de los mercados regionales. No se esperaba que el resultado de la reunión fuera “de gran significación”.⁴¹

Las instrucciones para la delegación argentina insistían en limitar la actividad del Comité a “los proyectos elevados por el grupo de trabajo y obtener su aprobación y fijar el modo de financiación de la iniciativa”. Para ello era indispensable conseguir, en lo posible, la presidencia de los grupos de trabajo.⁴²

³⁸ “Pide la Unión planes a corto plazo a los 21”, *LP*, 3-XII-1958.

³⁹ “Tratan de concretar un plan para el Banco Interamericano”, *LP*, 22-XI-1958. En el seno de la Comisión de los 21 existía una rivalidad entre “los delegados especiales políticos, extra OEA y los delegados técnicos que dentro de la OEA representaban o defendían los intereses del CIES... la oposición resultó tan evidente que el Embajador de Brasil ante el Comité Schmidt, para evitar una ruptura en el desarrollo de la Operación Panamericana, presentó un proyecto de resolución sobre fortalecimiento del CIES, con fecha 9-XII, que fue aprobado el 7-I-1959 en la reunión del Consejo de la OEA con leves modificaciones”. Véase Barros Hurtado a Florit, Washington, 8-I-1959, AMRE, caja AH/0004.

⁴⁰ Florit a Frondizi, Memorándum, Buenos Aires, 20-IV-1959, Fondo CEN, caja 636.

⁴¹ Memorándum, Buenos Aires, abril de 1959, Fondo CEN, caja 636; Ministerio de Comercio, Dirección de Política Comercial, Memorándum, Buenos Aires, 9-I-1959, AMRE, caja AH/0004.

⁴² “Instrucciones a la delegación argentina del Presidente de la Comisión Interministerial Asesora de la Delegación argentina ante el Comité de los 21”, Rodríguez Araya, Buenos Aires, 23-IV-1959. El embajador norteamericano en Buenos Aires Beaulac quiso saber “la posición definitiva de la Argentina en la reunión, si no serían presentadas nuevas ponencias de fondo, y

La delegación argentina se abstendría de insistir en la propuesta de apoyar iniciativas respecto de la creación de un subcomité regional destinado a estudiar los problemas del área sur del continente. Las razones de esta decisión eran económicas, de superposición de funciones con el Comité y el desacuerdo entre Paraguay y Bolivia frente al tema.⁴³

Las recomendaciones eran muy concretas con respecto a la actitud a asumir frente a la delegación de Estados Unidos: era preciso lograr que “mejore la posición de su país en lo que concierne al financiamiento de los programas y estudios sometidos al Comité”.⁴⁴ La delegación argentina asumiría una actitud de conciliación en el caso de que Brasil enfrentara las propuestas de la delegación estadounidense.⁴⁵

El discurso inaugural del presidente Frondizi señaló el papel preeminente que la solución de los problemas económicos tenía dentro del cuadro de las relaciones interamericanas.⁴⁶ El presidente ratificó la convicción de que no podía haber estabilidad política y social, libertad ni democracia efectiva, sin estabilidad y desarrollo económico.

El proceso debía apoyarse fundamentalmente en el trabajo y ahorro nacionales, en la mutua cooperación interamericana y en la contribución de los capitales extranjeros, cuyo aporte era indispensable. El BID concretaba un viejo anhelo de los países de América. Frondizi reiteraba su pedido de que el organismo prestara preferente atención a la formación de científicos y técnicos, y a la asistencia técnica interamericana. El desarrollo económico de los países obtendría que América estuviera exenta de amenazas e hiciera efectiva la libertad para todos sus pueblos.⁴⁷

consultó si la reunión no duraría más de 7 o 10 días para ‘evitar’ sorpresas”. Véase Departamento Económico, Buenos Aires, 16-IV-1959, ambos en AMRE, caja AH/0010.

⁴³ Dirección de Tratados y Organismos Internacionales, Memorándum, Buenos Aires, 10-III-1959.

⁴⁴ El embajador argentino en Washington Barros Hurtado recibió instrucciones de insistir ante el Departamento de Estado para que la delegación de Estados Unidos anuncie disposición de fondos para financiación de programas de asistencia técnica aprobada por el grupo de trabajo”. La respuesta fue que dicha financiación debía ser encarada por la OEA, por lo cual la delegación de Estados Unidos no podía hacer declaraciones al respecto. Cfr. Barros Hurtado al ministro, Washington, 18/19-IV-1959, AMRE, caja AH/0010.

⁴⁵ Instrucciones a la delegación argentina... cit.

⁴⁶ El canciller Florit envió a Frondizi algunas consideraciones sobre el discurso que el presidente tenía que pronunciar: “El mismo podría cumplir tres objetivos fundamentales: 1) ser el inspirador ideológico de la reunión del Comité; 2) trazar desde un foro adecuado las líneas generales de la política continental americana según la concepción de la Argentina, y 3) sustentar políticamente, mediante las debidas referencias, las propuestas de las delegaciones argentinas en la reunión de cancilleres en Washington y en las posteriores reuniones del Comité de los 21 y de los grupos de trabajo”. Véase Florit a Frondizi, Memorándum, Buenos Aires, 20-IV-1959, Fondo CEN, caja 636.

⁴⁷ Arturo Frondizi, “La actitud argentina ante los procesos de integración”, Arturo Frondizi, *Mensajes presidenciales, 1958-1962*, t. 2, Buenos Aires, CEN, 1980, pp. 115-125.

Solicitudes semejantes a favor del desarrollo interamericano hicieron el presidente del Consejo de la OEA, Gonzalo Escudero, y el secretario de la misma organización, José A. Mora. El objetivo era atacar el subdesarrollo en todos los frentes.

Raúl Prebisch, secretario ejecutivo de la CEPAL, invitado a la reunión, fue terminante en su discurso: “sin una vigorosa política de desarrollo económico los países de América latina no podrán alcanzar una tasa de crecimiento semejante a la de los grandes centros industriales”. La creación del BID era un punto de partida de considerable significación que había que conducir con “prudencia financiera y cierta capacidad imaginativa”. La institución debía alentar al empresario latinoamericano, tanto con recursos de crédito como con ayuda técnica, para que éste fuera corrigiendo su situación de manifiesta desventaja frente al empresariado extranjero. También se refirió a las mejoras técnicas que requería la agricultura, la necesidad de avanzar en un proceso de industrialización y en lo relativo al mercado común sugirió implementarlo de manera gradual.⁴⁸

Fidel Castro asistió en representación de Cuba. Declaró el interés de su país por la reunión y la convicción de que los pueblos de América latina harían un profundo esfuerzo para encontrar una verdadera solución a la raíz de los males que eran de carácter económico.⁴⁹ Propuso un Plan Marshall de 30.000 millones de dólares para América latina por un periodo de diez años. Lo que se necesitaba sólo podía obtenerse de Estados Unidos y únicamente a través del financiamiento público.⁵⁰

En una reunión en la embajada norteamericana en Buenos Aires, entre la delegación norteamericana y la brasileña, tuvo lugar la conversación “más grave y la más importante que tuvimos hasta hoy desde el lanzamiento de la Operación Panamericana”, según transmitió a su gobierno el delegado brasileño Schmidt. En ella el secretario adjunto Mann sugirió claramente que los brasileños sustituyeran la acción que venían emprendiendo en la Operación Panamericana por entendimientos bilaterales que tendieran a aliviar la dificultad del momento. Afirmó que “la operación ha degenerado en una forma de presión de 20 países contra Estados Unidos”, y propuso que Brasil enviara una misión a Estados Unidos a fin de llevar a cabo negociaciones tendientes a la solución del problema económico brasileño.

Los delegados brasileños recordaron a Mann el origen de la Operación Panamericana y su pronta aceptación por Estados Unidos, señalando que Estados Unidos había aceptado en un momento difícil la propuesta brasileña. Schmidt dio a Mann una respuesta ambigua sobre la propuesta, y pidió instrucciones urgentes al respecto. Los delegados brasileños advirtieron que acababan de adquirir “un poder

⁴⁸ “Exposición del Sr. Prebisch”, *LN*, 30-IV-1959.

⁴⁹ “No debemos vacilar para expresar con toda claridad lo que sentíamos”, *LN*, 3-V-1959.

⁵⁰ Connell-Smith, *Los Estados Unidos y...*, *op. cit.*, p. 256.

efectivo de negociación que deberemos utilizar sin disminuir nuestra actuación en la Operación Panamericana, la cual en lugar de debilitarlas vino directamente a aumentar las posibilidades de negociación bilateral”.⁵¹

La reunión del Comité de los 21 finalizó con una “Comunicación oficial a la prensa” en la que se anunciaba la creación del BID, cuyas funciones crediticias estarían en armonía con otros organismos de crédito. El Comité dividió los problemas en cuatro capítulos: financiamiento del desarrollo económico, comercio exterior, mercados regionales, y productos básicos y cooperación técnica.

Los temas económicos habían adquirido en las deliberaciones igual nivel y jerarquía que los políticos y de seguridad mutua, había urgencia en el continente por resolverlos. El acento había sido puesto en la necesidad de incrementar la corriente de capitales públicos y privados dentro del programa de la Operación Panamericana.

La futura labor y continuidad de la mencionada Operación y del Comité habían quedado garantizadas con la creación de dos subcomisiones: una se encargaría de la relación con la OEA y los organismos especializados, la otra sugeriría fórmulas para fortalecer el CIES. Se expresaba fe en que la OEA y sus órganos pusieran en ejecución las resoluciones aprobadas.⁵²

7. Anuncio del Fondo para el Progreso Social y la posición argentina

La presión latinoamericana fructificó en el anuncio de la constitución de un Fondo para el Progreso Social, realizado por Eisenhower el 11 de julio de 1960. El proyecto presentado al Congreso solicitaba una suma de 500 millones de dólares, importe que podría ser ampliado, más 100 millones de ayuda a Chile que había sufrido un terremoto. El criterio de ensayar primero, y continuar luego en base a resultados concretos, había primado sobre el punto de vista de un programa global de magnitud mucho mayor. El BID era el instrumento elegido para la distribución de la asistencia y la supervisión de los préstamos. El programa tenía un carácter cooperativo: los países más dispuestos a contribuir a la ejecución de un proyecto tendrían prioridad.⁵³

⁵¹ Comité de los 21. Brasil. Estados Unidos de América. Propuesta norteamericana relativa a la O.P.A., Fondo CEN, caja 614.

⁵² “Texto de la comunicación oficial a la prensa”, *LP*, 9-V-1959.

⁵³ Memorándum “El Programa de Ayuda Social a la América Latina”, Washington, 19-VIII-1960, firmado: Roberto T. Alemann, Fondo CEN, caja 537. El gobierno de Eisenhower era reacio a todo enfoque de ayuda global. Prefería evaluar primero la marcha del programa antes de ampliarlo en montos y campos de acción; se orientaba hacia proyectos concretos y no deseaba comprometerse por un número determinado de años. No consideraba distribuir previamente el monto entre países, sino adjudicarlo caso por caso y según la cooperación de cada país en sus proyectos. No obstante, todos los países –salvo Cuba– podrían participar en mayor o menor medida. *Ibíd.*

El objetivo consistía en estimular la movilización de capital privado mediante formas que habían sido exitosas en Estados Unidos, tales como la creación y ayuda a sociedades de construcción y préstamos para la vivienda. Otros campos del programa eran la colonización agraria, las obras sanitarias y la educación técnica.

Luego de ser aprobado por ambas cámaras, el programa iba a ser presentado en la Conferencia de Bogotá. Allí sería discutido con los representantes de los países latinoamericanos y finalmente se presentaría un nuevo proyecto de ley para la apropiación de los fondos en el curso de la primera mitad del año siguiente. Sólo entonces el programa podría encaminarse a la realización.⁵⁴

Las instrucciones enviadas al embajador argentino en Washington señalaban que el éxito del plan anunciado estaba condicionado por la apreciación de las necesidades relativas al desarrollo de las naciones latinoamericanas y de los medios técnicos y financieros que lo respaldaran. Agregaba que

una acción limitada en sus alcances efectivos y reales podría deprimir las relaciones entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, además de debilitar la política continental y el equilibrio del sistema interamericano, amenazados por factores concretos de tensión.⁵⁵

Se haría saber al Departamento de Estado que las naciones avanzadas de Occidente no podían pedir solidaridad política a las latinoamericanas para la solución de problemas que afectaban la defensa del mundo libre y la paz mundial, si no mejoraban las relaciones económicas sustancialmente y se ampliaba la cooperación comercial y financiera entre aquellas naciones y América latina. La Argentina aspiraba a obtener financiación para planes concretos de desarrollo nacional.⁵⁶

⁵⁴ Algunos dirigentes políticos, entre ellos el gobernador republicano Rockefeller, los senadores Kennedy, Mansfield, Church y Morse, y algunos representantes se habían pronunciado a favor de un enfoque global tipo Plan Marshall con un programa que cubriese por anticipado varios años. Al no adelantar nada acerca de su contenido, alcance, instrumentación y objetivos, se deducía que se trataba sustancialmente de un enfoque político. El senador Church criticó el programa propuesto porque era muy reducido en el monto y breve en el tiempo, sugiriendo que se requerirían varios miles de millones de dólares –mencionó la cifra tope de 10.000- para contribuir efectivamente a una solución de los problemas económicos y sociales de América latina. *Ibíd.*

⁵⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Anexo a la nota verbal, Buenos Aires, 27-VII-1960, Fondo CEN, caja 606.

⁵⁶ *Ibíd.* El apoyo debía dirigirse al plan de caminos y podría conjugarse con la financiación del BID.

Ante la falta de respuesta a sus pedidos, Frondizi envió una carta a Eisenhower, donde se mostraba desilusionado con la cooperación económica norteamericana. Esta carta y la respuesta de Eisenhower se analizan en el capítulo VII.⁵⁷

8. III Reunión del Comité de los 21

La III Reunión del Comité de los 21 se celebró en Bogotá entre el 3 y el 15 de septiembre de 1960. Las instrucciones para la delegación argentina presidida por Arnaldo Musich señalaban que se celebraría la decisión del gobierno norteamericano de instituir el Fondo para el Progreso Social, sin embargo la delegación argentina debía destacar que dicho plan involucraba una ayuda limitada. La delegación replantearía la necesidad de obtener un plan de recursos excepcionales para el financiamiento del desarrollo económico de América latina, a cuyo efecto debía tratar de coordinar la posición argentina con los demás países, particularmente con Brasil.

No obstante, se autorizaba a la delegación a graduar su posición conforme a los objetivos de las relaciones bilaterales argentino-estadounidenses, incluso las que en este orden pudieran ser logradas al margen del desarrollo formal de la Conferencia.⁵⁸

La reunión finalizó con la firma del Acta de Bogotá, que recomendaba medidas para el progreso social y el desarrollo económico en el marco de la Operación Panamericana. El Consejo de la OEA era el encargado de establecer un programa interamericano de desarrollo social con el propósito de mejorar las condiciones de vida rural y el uso de la tierra, la vivienda y los servicios comunitarios, los sistemas educativos y de formación y la salud pública. Las delegaciones latinoamericanas acogían con beneplácito la decisión del gobierno norteamericano de establecer un Fondo especial interamericano para el desarrollo social, cuya administración estaría a cargo del BID. El propósito de ese fondo especial era contribuir con recursos de capita y asistencia técnica en términos y condiciones flexibles.

En el punto III, se expresaba la convicción de que, en el marco de la Operación Panamericana, el desarrollo económico de América latina requería una pronta acción de amplitud excepcional en el campo de la cooperación internacional y el esfuerzo doméstico.

El punto IV recomendaba: 1) reuniones consultivas anuales del CIES para revisar el progreso social y económico de los países miembros; 2) la organización por el

⁵⁷ Letter From President Frondizi to President Eisenhower, Buenos Aires, 9-VIII-1960, *FRUS*, *op. cit.*, p. 630; Letter From President Eisenhower to President Frondizi, Washington, 7-IX-1960, *FRUS*, *op. cit.*, p. 636; ídem, Fondo CEN, caja 543.

⁵⁸ Comisión Especial para la Formulación de Nuevas Medidas de Cooperación Económica (Comité de los 21), Instrucciones, Buenos Aires, 1-IX-1960, Fondo CEN, caja 720.

Consejo de la OEA, dentro de los 60 días, de una reunión especial de representantes de los gobiernos para encontrar la forma en que el CIES pudiera ofrecer ayuda para alcanzar varios objetivos enumerados, y 3) los asuntos que dicha reunión debía tratar. Entre éstos figuraban fortalecer al CIES, una reforma administrativa de la secretaría de la OEA, y mejorar la coordinación entre el CIES, la CEPAL, el BID, la ONU y demás agencias.⁵⁹

De esta manera la Operación Panamericana había dado frutos con el establecimiento del BID y un Fondo especial para el desarrollo social de los países de la región instituido por Estados Unidos, aunque lejos de las expectativas de los países latinoamericanos. Además, la implementación del programa se comenzaría a llevar a cabo al año siguiente, por lo cual tendría que atravesar la evaluación de un nuevo gobierno norteamericano.

Musich explicó que la delegación de Estados Unidos había capitalizado el beneficio del Fondo para el Progreso Social. Ningún país había realizado una crítica al programa. Brasil sólo había señalado que los recursos del Fondo tenían simplemente un alcance complementario del problema esencial de América latina, que era el subdesarrollo económico.

El Acta de Bogotá contenía dos capítulos íntegramente de inspiración argentina, relativos al desarrollo económico y a la cooperación multilateral. Las únicas resoluciones originales habían sido propuestas por la Argentina, en opinión de Musich. Estados Unidos se había visto obligado a aceptar la posición argentina, que lo comprometía a considerar los problemas económicos, financieros y comerciales con Europa occidental conjuntamente con los demás países latinoamericanos. Estados Unidos había tenido que reconocer que América latina requería una “acción de cooperación internacional de gran envergadura”. Brasil había apoyado la posición argentina.

Estos aspectos de la Conferencia habían hecho visible que la Argentina tenía “una posición absolutamente independiente de los demás países latinoamericanos y de los Estados Unidos, aún cuando fuera notoriamente favorable a los primeros”.⁶⁰

⁵⁹ Acta de Bogotá, 13-IX-1960. Aprobada por el consejo de la OEA el 11-X-1960, Yale Law School, The Avalon Project, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam08.asp.

⁶⁰ Musich a Frondizi, Bogotá, 15-IX-1960, memorándum adjunto, Fondo CEN, caja 720. Musich sostuvo que la independencia de la posición argentina generó las consultas de Brasil, México y Venezuela, países que votaron en concordancia con la Argentina. La propuesta cubana, según Musich, no tenía ninguna cláusula que pudiera ser atacada de política. A pesar de mencionar una cifra concreta, “por cierto no disparatada”, aquella concordaba con lo que durante muchos años los países latinoamericanos venían reclamando: “ayuda financiera masiva”. Los representantes de Brasil, México y Venezuela adhirieron a la posición argentina de que no se podía rechazar la propuesta cubana. Estos países, a los que se sumaron Bolivia, El Salvador y Haití, optaron por la abstención. Musich concluyó que “los siete votos de abstención

En su extensa carta de renuncia, dirigida a Frondizi en febrero de 1962, Musich recordó su participación en la Conferencia de Bogotá, ocasión en que se había pedido un Plan Marshall para América latina. Mencionaba el hecho de haber redactado de su puño y letra providencias que pasarían luego, sin alteración sustancial, al Acta de Punta del Este que lanzó el programa Alianza para el Progreso. También demostró conocer la crítica que se había hecho a su actuación, al afirmar que en las Conferencias de Costa Rica y Bogotá “tanto los intereses coloniales de los Estados Unidos como sus asociados en la Argentina imputaron al gobierno que se trataba de una maniobra de chantaje”.⁶¹

acerca de la propuesta cubana probaron a los Estados Unidos que el problema del desarrollo económico cubano es independiente de la ideología y política del gobierno de Cuba, y tomaron buena nota de que entre los ‘abstenidos’ figuraban los tres países más importantes de la América latina, la Argentina, Brasil y México, además de Venezuela”. *Ibíd.*

⁶¹ Musich a Frondizi, Buenos Aires, 14-II-1962, Fondo CEN, caja 720. La posición del gobierno argentino en esta oportunidad, diferente a la de las dos reuniones anteriores, puede atribuirse a la falta de resultado en sus gestiones económicas ante el gobierno de Estados Unidos.

CAPITULO III

LAS FRONTERAS ENTRE PERU Y ECUADOR. LA

ARGENTINA COMO MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE

GARANTES

Introducción

Al independizarse de España, los estados hispanoamericanos acordaron que les pertenecían los territorios incluidos en las jurisdicciones coloniales que habían heredado, lo que se denominó *uti possidetis iure*. Este se aplicó sin inconvenientes en territorios que habían sido explorados, pero condujo a desacuerdos relevantes cuando se trató de zonas menos conocidas. En realidad, como inicialmente los monarcas españoles firmaron capitulaciones y reales cédulas a favor de los conquistadores sobre territorios inexplorados, aquéllas abarcaban grandes jurisdicciones. La intención de hacer avanzar la conquista llevó a las autoridades españolas a conceder nuevas autorizaciones para explorar y colonizar, por lo cual las primitivas jurisdicciones se fueron fraccionando y en muchos casos superponiendo. Hubo zonas, además, que pasaron de una jurisdicción a otra, y hubo otras que nunca llegaron a ocuparse efectivamente. Casi todos los conflictos de límites entre los países hispanoamericanos contaron en su origen con la invocación de jurisdicciones coloniales contradictorias.¹

El largo conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú no constituyó una excepción, pues ambos estados recurrieron a las reales cédulas que habían creado el Virreinato del Perú y la Real Audiencia de Quito para justificar sus reclamos.

Luego de diversas alternativas dichos países firmaron en Río de Janeiro, en 1942, el Protocolo de Paz, Amistad y Límites, bajo los auspicios de la Argentina, Brasil,

¹ Véase Carlos Escudé, “El nacionalismo territorial argentino”, R. M. Perina y R. Russell (comps.), *Argentina en el mundo, 1973-1987*, Buenos Aires, GEL, 1988, pp. 244-246.

Chile y Estados Unidos, países que conformaron una Comisión de Garantés con sede en Río, para avalar la ejecución del tratado.

Analizaremos el papel que cumplió la Argentina en la Comisión de Garantés, durante el gobierno de Frondizi, en momentos críticos del diferendo limitrofe.

1. Antecedentes del problema fronterizo entre Perú y Ecuador

Tras una larga historia de incidentes, Perú y Ecuador reconocieron en 1936 una frontera provisional, tomando como base los territorios que *de facto* poseía cada país. En la zona correspondiente al actual departamento peruano de Amazonas, se fijaba la Cordillera del Cóndor como frontera natural.

El clima que se vivía en la frontera, sin embargo, no ayudaba a un arreglo pacífico de las cuestiones, exaltando poco a poco los ánimos y predisponiéndoles a la lucha.² Ya se pensaba en una posible y cercana reacción militar de Perú.

El gobierno de Quito buscó la ayuda de los países del continente para solucionar sus diferencias con Perú. La Cancillería argentina inició gestiones ante Brasil y Estados Unidos con el objetivo de proponer a los gobiernos ecuatoriano y peruano sus servicios para alcanzar una pronta solución del diferendo. Los dos países aceptaron aunque el gobierno de Perú aclaró que estaba dispuesto, pero no admitiría una controversia sobre la nacionalidad de las provincias que lo integraban desde hacía ciento veinte años.³

Las conversaciones en Washington de los representantes de las futuras potencias mediadoras y los de Perú y Ecuador fracasaron en junio de 1941. El gobierno de Perú, alegando que Ecuador había desconocido el límite provisional, amenazó con bombardear Guayaquil, invadió la provincia de El Oro, y ocupó todos los puestos ecuatorianos de la frontera. Ecuador carecía de preparación, material de guerra y apoyo civil.⁴

En esa época, la situación mundial era de guerra; se asistía al triunfo alemán en casi todos los frentes europeos y los países del continente no deseaban otro conflicto. El presidente peruano Manuel Prado aceptó que el diferendo fuese tratado en Río de

² Julio Tobar Donoso, *La invasión peruana y el Protocolo de Río, antecedentes y explicación histórica*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1982, p. 111.

³ Carlos Moreyra Paz Soldán, *Manuel Prado, político y gobernante*, Lima, 1974, p. 29.

⁴ Para el desarrollo de la guerra cfr. Daniel M. Masterson, *Militarism and Politics in Latin America. Perú from Sanchez Cerro to Sendero Luminoso*, Westport, Greenwood Press, 1991, pp. 71-72.

Janeiro. El canciller brasileño Oswaldo Aranha, en nombre de los mediadores presionó para que ambos contendientes firmaran un acuerdo.⁵

El Protocolo de Paz, Amistad y Límites fue firmado en Río de Janeiro el 29 de enero de 1942 por los cancilleres Alfredo Solf y Muro de Perú y Julio Tobar Donoso por Perú de Ecuador. Como Garantes, comprometiendo a sus países en el fiel cumplimiento y ejecución, lo suscribieron los cancilleres de la Argentina, Enrique Ruiz Guiñazu; de Brasil, Oswaldo Aranha; de Chile, Juan Bautista Rossetti, y el subsecretario de Estado de Estados Unidos, Sumner Welles.

Los países Garantes serían observadores de la desocupación de los territorios ecuatorianos en un plazo de quince días (art. 2º), que debían quedar desmilitarizados hasta la demarcación definitiva de la línea fronteriza (art. 4º). Dichos países asumían el compromiso de continuar sus gestiones hasta la demarcación definitiva de la frontera, (art. 5º). En el artículo 6º se reconocía a Ecuador derechos de navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, de la misma manera que a Brasil y Colombia, más lo que fuese convenido posteriormente en un tratado específico de comercio y navegación. Cualquier duda que surgiese lo resolverían las partes con el concurso de los Garantes (art. 7º). El artículo 8º especificaba los puntos que trazaban la línea de frontera.⁶

El Protocolo en lo esencial restituía el *statu quo* de 1936, quedando cortado todo acceso territorial directo de Ecuador al río Marañón, fuente del Amazonas.⁷ El Protocolo fue aprobado por ambos Congresos el 26 de febrero de 1942 y cinco días más tarde se producía el canje de ratificaciones ante el presidente Getúlio Vargas y los representantes de los países Garantes.⁸

⁵ La bibliografía ecuatoriana insiste en que el Protocolo se firmó bajo la presión de la situación de guerra; si no se aceptaba, los mediadores cesarían en sus funciones y Perú podía ocupar Guayaquil.

⁶ Texto del Protocolo en AMRE, Países varios, 1960, caja AH/0065; también Julio Tobar Donoso y Alfredo Luna Tobar, *Derecho territorial ecuatoriano*, Quito, Universidad Católica del Ecuador, 1961, 284 pp., pp. 220-223

⁷ El interés de Ecuador en esa zona del río Marañón habría residido en sus reservas petrolíferas. Luego de firmado el Protocolo de Río, la *Peruvian Petroleum Company* obtuvo concesiones otorgadas por el gobierno peruano en la faja que los ecuatorianos reclamaban. En territorio conquistado por Perú a Ecuador, otra compañía proveía 5.000 barriles diarios a Brasil destinados a la refinera de Manaos, cuya cancelación podría generar perjuicios para toda la Amazonia. El hecho de que Brasil comprara petróleo a una compañía que lo extraía de la zona disputada era percibido como que le restaba cierta autoridad en el litigio. Véase Espil al ministro Ceballos, Río de Janeiro, 17-III-1958, AMRE, América del Sur, 1958, Ecuador, Brasil, caja AH/0323.

⁸ Félix Denegri Luna, *Perú y Ecuador. Apuntes para la historia de una frontera*, Lima, Instituto Riva Agüero, 1996, 378 pp., p. 296. El Protocolo establecía que debía ser aprobado en el término de treinta días por los dos congresos; así fue y para ese entonces las tropas peruanas ya se habían retirado del territorio ecuatoriano.

Para determinar en el terreno la línea de frontera señalada por el Protocolo se designó una Comisión Mixta Demarcadora de Límites. Como en el proceso de demarcación se presentaron problemas que no pudieron ser resueltos por acuerdo directo entre las partes, el canciller brasileño, Aranha, en unidad de criterio con los demás representantes de los estados Garantes, sometió a consideración de los gobiernos de Perú y Ecuador, en mayo de 1944, un procedimiento de solución. La “fórmula Aranha” proponía que en lo relativo a los sectores del río Lagartococha y de la Cordillera del Cóndor, la divergencia fuera resuelta según solución que pronunciara el comandante Braz Días de Aguiar.

Los gobiernos de Ecuador y Perú aceptaron y acataron el fallo, en diciembre de 1945 se reinició en el terreno la demarcación.

En la frontera occidental pudo llegarse a un acuerdo, pero en la oriental los problemas no pudieron zanjarse. A raíz de las complicaciones en la demarcación del sector meridional de la zona de los ríos Zamora-Santiago, las partes solicitaron un relevamiento aerofotogramétrico a la fuerza aérea de Estados Unidos. Este constató la presencia de un tercer río, el Cenepa, entre los ríos Zamora y Santiago, lo que originó la suspensión de la demarcación. Ecuador indicó la inexistencia de un *divortium aquarum* entre los dos últimos ríos, como contemplaba el Protocolo, y declaró que éste era inejecutable. Reiniciaba así su intento de obtener una salida al Marañón para no perder su calidad de país amazónico. Perú insistió en que la cuestión de límites había sido definitivamente resuelta por el Protocolo, éste era inamovible y sólo se trataba de ejecutarlo. Estas posiciones se repetirán a lo largo de todo el conflicto.

2. Líneas de acción de la diplomacia argentina

Cuando el presidente Frondizi asumió la presidencia, el canciller Carlos A. Florit comenzó a estudiar el rol que debía desempeñar la Argentina en su condición de país garante del Protocolo de Río. Antes de tomar una decisión, el ministro realizó consultas con las cancillerías que tenían relación con el asunto. Al Departamento de Estado solicitó opinión sobre el apoyo que éste podría brindar a una intervención argentina para buscar solución al conflicto.⁹

La Cancillería argentina percibía a Brasil como un estado que controlaba el curso y la boca del Amazonas y estaba interesado en lo que ocurría en sus fuentes. La sede de la Comisión de Garantes en Río de Janeiro permitía un gran protagonismo a los cancilleres brasileños, que conducían las negociaciones y la garantía conjunta con criterio personal, y convocaban a la Comisión sólo para informarla de sus decisiones.

⁹ Florit a Yofre, Buenos Aires, 22-VII-1958, Fondo CEN, caja 541.

Brasil había seguido en la cuestión una conducta errática, “ora permaneciendo imparcial, ora inclinándose ya al Perú, ya al Ecuador”.¹⁰

A su vez, el recelo mutuo desde la Guerra del Pacífico entre Chile y Perú había inclinado las preferencias chilenas hacia Ecuador. La Argentina, por su parte, había cuidado su equidistancia, pero su simpatía se había dirigido por lo general más hacia Perú que a Ecuador, en virtud de lo que implicaba el primero como contrapeso de Chile. No obstante, ninguna de esas inclinaciones había sido absolutamente constante: las ocasionales modificaciones en el equilibrio político sudamericano habían repercutido en la Comisión de Garantes.

Estados Unidos, interesado en mantener la paz y la unidad continentales, aparecía como el actor más imparcial, en opinión del autor del escrito, en la controversia peruano-ecuatoriana, aunque en ocasiones su política de venta de material de guerra anticuado a las repúblicas sudamericanas lo desmintiera.

La idea de una solución arbitral había comenzado a considerarse en 1957, cuando Perú se manifestó conforme con la prosecución de las tareas demarcadoras “con la asistencia y colaboración de un perito de reconocido prestigio nombrado por los países garantes y cuya misión sería la solución de cualquier discrepancia”. Sin embargo, la gestión unilateral del canciller brasileño, José Carlos de Macedo Soares, de proponer como perito al coronel Ernesto Bandeira Coelho fracasó en Ecuador.¹¹

En la reunión de los Garantes del 27 de febrero de 1958, los embajadores de la Argentina y Chile se opusieron a la designación del perito, ya que Ecuador y Perú no concordaban en cuanto a sus funciones.¹²

Durante las conversaciones mantenidas por Frondizi en su visita a Lima como presidente electo, y por el presidente Prado y sus asesores en Buenos Aires, se solicitó a la Argentina que retomara su papel de garantes y no dejara toda la gestión en manos de Brasil

La Cancillería argentina consideró que, en el orden político, la Argentina debía procurar la acción común con Brasil y Estados Unidos. Las relaciones con Brasil, en el

¹⁰ Memorándum, Asunto: Posición argentina ante la necesidad de concluir el conflicto peruano-ecuatoriano, Buenos Aires, 1-VIII-1958, firmado: Luis María de Pablo Pardo, AMRE, caja AH/0323.

¹¹ La Cancillería argentina percibió la iniciativa de Soares como expresión de su ambición de prestigio y la intención de “liderança” brasileña en Sudamérica. Demostraba asimismo el carácter informativo, antes que consultivo o ejecutivo, de la Comisión.

¹² Entre las posibles razones del fracaso de la misión Soares, se mencionaba el desinterés de Chile en la solución del diferendo, y a que ello importaba un alivio en la retaguardia peruana. El ejército ecuatoriano había sido reorganizado recientemente por una misión militar chilena. Otro factor era la oposición de los militares de ambos países: el ministro de defensa de Ecuador, era partidario de una solución de fuerza. Tampoco era ajeno el hecho de que el presidente peruano Prado hubiera sido quien, desde el mismo cargo, había ordenado el ataque a Ecuador en 1941, lo que condujo a la celebración del Protocolo.

marco de la Operación Panamericana, eran amistosas como para permitir sentar las bases de un planteo conjunto. Asimismo, era necesario persuadir a Chile de que el fomento de su espíritu revisionista en Ecuador no convenía a sus intereses, pues daría a Perú y Bolivia motivo para replantear la cuestión de sus pérdidas provincias.¹³

En el orden jurídico, la posición general de la Argentina no podía apartarse de la actitud tradicional: respeto del Protocolo y de su ejecución en el terreno, es decir, de los hitos ya colocados con consentimiento de ambas partes; imparcialidad respecto de las partes, acción colectiva de los garantes y no aceptación de gestiones unilaterales. La solución podía ser buscada por aplicación del artículo 9º del Protocolo, que estipulaba que, al procederse al trazado de la línea, las partes podrían otorgarse las concesiones recíprocas que consideraran convenientes. La idea de designar un perito-árbitro, que resolviera las cuestiones pendientes parecía la única solución viable, siempre que se lograra una clara definición de sus atribuciones, para no aumentar la controversia. La Argentina podría proponer –haciendo saber que se trataba de una iniciativa propia- a un perito brasileño, pero era recomendable obtener el apoyo de Estados Unidos al respecto.¹⁴

La estrategia comenzó a concretarse en una entrevista que el canciller Florit y el embajador argentino, César Barros Hurtado, mantuvieron en Washington en septiembre de 1958 con el secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos, Roy R. Rubottom. Florit expresó el interés del gobierno argentino, en su calidad de Garante del Protocolo de 1942, en dar una solución práctica al diferendo de límites entre Perú y Ecuador. El canciller sugirió que el perito brasileño Bandeira Coelho, en reunión con los dos presidentes de la Comisión Demarcadora de Límites y con carácter de perito arbitrador, diera las bases para una continuación de la demarcación interrumpida y el cumplimiento del Protocolo. La sugerencia formulada no implicaba rechazar cualquier otra que tendiera al mismo fin.¹⁵

¹³ El presidente Juscelino Kubitschek había hecho saber que Brasil estaba dispuesto a iniciar, conjuntamente con Estados Unidos y la Argentina, los pasos necesarios para poner fin al conflicto peruano-ecuatoriano.

¹⁴ Memorándum, Buenos Aires, 1-VIII-1958, cit; Espil al ministro Ceballos, Río de Janeiro, 17-III-1958, AMRE, caja AH/0323. Otros documentos que tratan la cuestión son los siguientes: Lanfranco al ministro Ceballos, Quito, 2-IV-1958; Aide-mémoire, Quito, 28-III-1958, adjunto; Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores a la Embajada de la República Argentina, Quito, 24-VII-1958; Lanfranco al ministro Florit, Quito, 4-VIII-1958; Embajada de la República Argentina, Aide-mémoire, Quito, agosto de 1958, AMRE, caja AH/0323.

¹⁵ Memorándum, Washington, 30-IX-1958, AMRE, caja AH/0323; Florit a Yofre, Buenos Aires, 3-III-1959, Fondo CEN, caja 636. Copia de este memorándum de conversación fue entregada por el ministro Florit al presidente de Perú en forma extraoficial. La entrevista mencionada tuvo lugar el 29 de septiembre de 1958. Florit menciona un memorándum presentado al Departamento de Estado el 19 de septiembre de 1958, en el que la Argentina –en su carácter de Garante- invitaba a una acción conjunta sugiriendo un fórmula arbitral que

La respuesta de Ecuador presentó reparos. El gobierno ecuatoriano buscaba que el procedimiento se extendiera a la parte ya demarcada, pues, como conocían los Garantes, había impugnado la validez de los hitos colocados en el sudoeste de la región controvertida. En tales circunstancias, Ecuador no podía entender que se insinuara la validez definitiva de hitos colocados equivocadamente en oposición al Protocolo. Antes de tratar cualquier posibilidad de recurrir al arbitraje era indispensable definir la controversia en términos geográficos, mediante el reconocimiento completo de la zona en litigio.¹⁶

Mientras tanto, las protestas y los incidentes fronterizos entre Perú y Ecuador se sucedían. Perú denunció que había comprobado incursiones de aviones ecuatorianos en territorio peruano y amenazó con derribarlos en el futuro. A su vez las autoridades ecuatorianas capturaron frente a Guayaquil tres barcos pesqueros peruanos, en tanto otros seis consiguieron eludir la detención, hecho al que la prensa ecuatoriana asignó gran trascendencia.¹⁷

3. Actuación del presidente Frondizi

El presidente Frondizi realizó una visita oficial a Estados Unidos a comienzos de 1959. En la escala técnica de su avión en Lima, conversó con el presidente peruano Manuel Prado, quien manifestó la total adhesión de su país a la posición mantenida por la Argentina en el orden americano. Prado interesó a Frondizi para que interviniera en la búsqueda de una solución al problema de límites todavía pendiente entre su país y Ecuador. Frondizi comprometió su acción en ese sentido.¹⁸

El conflicto limítrofe peruano-ecuatoriano surgió como tema en las entrevistas del presidente argentino con el secretario de Estado John Foster Dulles y el presidente Dwight Eisenhower. En la reunión con Dulles, el secretario de Estado adjunto Rubottom hizo referencia a su conversación previa con el ministro Florit, en la que éste había mencionado la excelente actitud mostrada por Perú en esos momentos y las

autorizaría el artículo 9º del Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Cfr. Memorándum informativo acerca de la visita oficial realizada por el presidente de la Nación a los Estados Unidos de América, Buenos Aires, 6-II-1959, firmado Carlos A. Florit, Fondo CEN, caja 541. Podría tratarse de un memorándum presentado previamente a la reunión. Este documento no aparece en los archivos.

¹⁶ Memorándum, entregado por el embajador de Ecuador en Buenos Aires, el 28-X-1958, junto con un ejemplar del mapa de la zona, AMRE, caja AH/0323. La nueva demarcación tendría que comprender toda la zona entre la quebrada de San Francisco y el hito 20 de noviembre.

¹⁷ Racedo al ministro Florit, Quito, 27-I-1959, AMRE, caja AH/0323. Perú creía que las incursiones obedecían al propósito de tomar fotografías del dispositivo de sus fuerzas armadas en la zona en litigio.

¹⁸ Memorándum informativo acerca de la visita oficial..., Buenos Aires, 6-II-1959, cit.; "El Presidente Prado recibió en Lima al Dr. Arturo Frondizi", *LP*, 21-I-1959.

recientes declaraciones belicosas de Ecuador. Rubottom advirtió que, sin embargo, en el pasado se había dado la situación inversa, por lo que era conveniente escuchar a ambas partes. Sugirió instruir al embajador norteamericano en Río para trabajar en favor de un acuerdo junto con sus colegas de los países Garantes.¹⁹

Fronidzi mencionó asimismo la cuestión en su encuentro con Eisenhower, señalando la conveniencia del trabajo conjunto de los Garantes para darle fin rápidamente al conflicto. El presidente norteamericano expresó su voluntad de colaborar. El presidente argentino comentó entonces que Perú había insistido hasta ese momento en que cualquier solución debía alcanzarse aplicando estrictamente el tratado, pero ahora deseaba considerar otros caminos posibles.²⁰

En su viaje de regreso Frondizi se detuvo en Ecuador, donde fue recibido en el aeropuerto de Guayaquil por el presidente Camilo Ponce Enríquez, el canciller Carlos Tobar Zaldumbide y otros miembros del gobierno, quienes viajaron desde Quito para la reunión. La visita intentaba reparar la cancelación de una anterior de Frondizi como presidente electo por motivos de salud.²¹

Durante la entrevista ninguno de los presidentes mencionó el conflicto de límites; sorprendió a Ponce Enríquez que Frondizi no hubiera hecho referencia al tema. El embajador ecuatoriano en Washington, José Chiriboga Villagómez, informó a su colega argentino Barros Hurtado que el presidente Ponce se había trasladado a Guayaquil entendiendo que tratar la cuestión de límites era el motivo del viaje del presidente argentino. Además, noticias recibidas del Departamento de Estado habían indicado que Frondizi había manifestado gran interés en el diferendo y que tenía una solución más conciliadora ofrecida a él por el presidente Prado.

El embajador argentino expresó a Rubottom su sorpresa por la afirmación del embajador ecuatoriano. El secretario adjunto, sin negar ni aceptar como cierto el origen de la información, instó a que la Argentina trabajara ante Ecuador en procura de un clima favorable.²²

Florit explicó posteriormente que, ante la posibilidad de un fracaso, el director de América del Sur, José R. Saravia, había aconsejado en Guayaquil al presidente

¹⁹ Memorandum of a Conversation, Washington, 21-I-1959, *FRUS*, op. cit., p. 531.

²⁰ Memorandum of a Conversation, Washington, 22-I-1959, *FRUS*, op. cit., pp. 533-535.

²¹ Memorandum informativo acerca de la visita oficial..., Buenos Aires, 6-II-1959, cit.; "Aguardan esta noche a Frondizi en Guayaquil", *Crítica*, 1-II-1959; "La visita a Quito", *LN*, 30-I-1959; "Fronidzi llegó a Guayaquil. Conversó con Camilo Ponce", *Democracia*, 2-II-1959; Jacobo Timerman, "Culmina en el Pacífico la gira presidencial", *Clarín (Cl)*, 2-II-1959. Este periodista especulaba que posiblemente el tema principal sería el conflicto entre Ecuador y Perú.

²² Barros Hurtado al ministro Florit, Washington, 19-II-1959, AMRE, caja AH/0323.

Fronzizi no dirigir él personalmente un pedido a Ponce Enríquez, dejando la cuestión para los cancilleres Tobar y Florit.²³

La Comisión de Garantes se reunió, en febrero de 1959, para tomar conocimiento de nuevas argumentaciones de los representantes de Ecuador y Perú, que en lo esencial mantuvieron sus posiciones de manera inflexible. El embajador de Ecuador sostuvo que, como entre los ríos Zamora y Santiago había dos divisorias de aguas, no podía cumplirse el Protocolo, existiendo en consecuencia espacio para negociaciones a fin de resolver por cuál de las dos debía pasar la línea.

El gobierno de Perú rechazaba cualquier tentativa de mediación por parte de los Garantes, por considerarla un intento de revisión del Protocolo. Con acento conminatorio solicitó a los Garantes que “cumpliendo sus altas atribuciones, están en el deber de no permitir que continúe por más tiempo la renuencia del Ecuador a que se cumplan los acuerdos de la Comisión Demarcadora”. La política abstencionista de los Garantes respecto del cumplimiento del Protocolo alentaba a Ecuador a desconocer el Tratado. Ante la situación, Perú había decidido no concurrir a la XI Conferencia Interamericana, a celebrarse en Quito en enero de 1960.²⁴

Frente a estas posiciones irreductibles, la Cancillería argentina llegó a la conclusión de que se habían agotado los recursos de los Garantes en su papel de gestores oficiosos para lograr un entendimiento. Quedaba sólo la posibilidad de una gestión directa de uno de los Garantes ante las cancillerías de Perú y Ecuador, percibiendo que la Argentina estaba en condiciones de realizarla. Las nuevas tratativas, encaminadas a impedir que Perú cumpliera la determinación de no asistir a la Conferencia de Quito, contribuirían a evitar una fisura en la hermandad latinoamericana.²⁵

²³ Florit a Yofre, Buenos Aires, 3-III-1959, Fondo CEN, caja 636.

²⁴ Memorándum (con la exposición del representante de Perú ante la Comisión de Garantes), 11-II-1959; Espil al ministro Florit, Río de Janeiro, 17-II-1959, AMRE, AH/0323; Espil al ministro Florit, Río de Janeiro, 9-II-1959, AMRE, América del Sur, 1959, Brasil, AH/0324. El embajador en Brasil, Felipe A. Espil, señalaba que, a la luz del desarrollo de los acontecimientos, parecía imponerse una solución arbitral, tal como la que el ministro Florit había sugerido al secretario de Estado adjunto Rubottom en 1958. Consideraba cada vez más injustificable el silencio o la inacción de los Garantes frente a la creciente tensión entre los países litigantes. Véase Espil al ministro Florit, 9-II-1959, cit.

²⁵ Memorándum n.º 5, Dirección América del Sur al ministro Florit, Buenos Aires, 17-II-1959, AMRE, caja AH/0323. El canciller Florit consideraba conveniente no repetir el memorándum presentado por la Argentina en septiembre anterior ante el Departamento de Estado dado que las gestiones no habían tomado el camino deseado. De cualquier manera, antes de asumir una derrota —como sería una renuncia colectiva de los Garantes a sus funciones ante la imposibilidad de obligar colectivamente al cumplimiento del Protocolo—, Florit prefería hablar con el embajador peruano ante los países Garantes, Guillermo Hoyos Osoreo. Véase Florit a Yofre, Buenos Aires, 3-III-1959, Fondo CEN, caja 636.

Mientras tanto, el gobierno de Ecuador propuso al gobierno argentino que, en su calidad de Garante, sugiriera a Ecuador y Perú que designaran de común acuerdo tres o más eminentes juristas, para emitir dictamen sobre el punto de derecho relativo a si la inexistencia de un accidente geográfico esencial señalado en un tratado de fronteras tornaba o no inejecutable la cláusula respectiva del último. Una vez conocidos los dictámenes jurídicos, se procedería a la verificación de la realidad geográfica de la zona Zamora-Santiago, por medio de una comisión de cuatro técnicos designados uno por cada estado Garante y con la concurrencia de peritos de las partes. Este procedimiento serviría para orientar las posteriores gestiones a fin de solucionar la controversia.²⁶

El gobierno de Perú juzgó la propuesta de Ecuador contraria al espíritu y la letra del Protocolo de 1942. El artículo 7º del tratado no podía ser sustituido por la arbitraria formación de un grupo de juristas ajenos al asunto. La comisión de juristas era incompatible con el texto del tratado. La formación de una nueva comisión para verificar la realidad geográfica de la zona Zamora-Santiago implicaba además la ampliación del tramo preciso no demarcado, que era el comprendido entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre, extendiéndolo a todo el sector Zamora-Santiago, ya demarcado definitivamente en su casi totalidad por actos irreversibles de la Comisión Mixta.

El gobierno de Perú instaba a los países Garantes a que declararan inaceptable todo procedimiento que implicara un desconocimiento del Protocolo y la derogación de actos realizados en ejecución de éste, y que propugnaran la reanudación inmediata de los trabajos demarcatorios que faltaban realizar en el sector comprendido entre los hitos mencionados, para dejar concluida la ejecución del Protocolo.²⁷

4. Evaluación del pedido de declaración de Perú

Los embajadores de los países Garantes Raúl Bazán Davila, de Chile; Felipe A. Espil, de la Argentina, Woodruff Wallner, encargado de negocios del gobierno de Estados Unidos, presididos por Francisco Negroa de Lima, canciller de Brasil, se reunieron en Itamaraty, en mayo de 1959. El objetivo era analizar si emitían una declaración y estudiar la actitud que tomarían, en razón de la situación crítica frente a la posición asumida por Perú de no asistir a la reunión de Quito si Ecuador no deponía su actitud de desconocer el Protocolo.

El canciller Negroa de Lima propuso “una declaración favorable al Protocolo pero no a la demarcación de hitos ya realizada porque no era propio de sus

²⁶ Zaldumbide al ministro Florit, Quito, 11-III-1959, AMRE, caja AH/0323.

²⁷ Memorándum, Lima, 21-III-1959, caja AH/0323.

atribuciones”. Brasil ya había conocido el fracaso de la misión de Macedo Soares y no quería correr igual riesgo.

El embajador de Chile manifestó que el silencio de los Garantes sobre el pedido del Perú, en cuanto al carácter intangible de los hitos, podría autorizar a creer que existían dudas de su parte a este respecto, lo que fortalecería las pretensiones ilegítimas de Ecuador y debilitaría la tesis de Perú, que contaba con el beneplácito del gobierno de Chile.

Wallner expresó sus reservas respecto de formular una declaración de los Garantes, pues entendía que “la controversia era política y escapaba a los Garantes”. Espil, por su parte, se mantuvo firme en que el Protocolo debía ser cumplido. Finalmente no hubo acuerdo para formular la declaración.²⁸

La Cancillería peruana reconocía que los Garantes no podían convertirse en árbitros, pero aducía que no era eso lo que se les solicitaba. El artículo que correspondía aplicar no era el que atribuía a los neutrales la función de colaborar en la solución de los desacuerdos entre las partes, sino aquel otro que los constituía en Garantes de la ejecución del tratado. Como dicha Cancillería entendía que los hitos habían sido colocados con intervención de los Garantes, consideraba que éstos podían ratificar la validez de lo realizado, con su colaboración y garantía.²⁹

La Cancillería argentina, por su parte, evaluó que la cuestión no tenía perspectivas de alcanzar alguna variante conciliadora. Se esperaba que la exposición de Ecuador también permaneciera sin cambio. Ante la proximidad de la Conferencia de Quito, elaboró entonces una propuesta a fin de que los países Garantes emitieran una declaración formal, instando a los países en conflicto a flexibilizar sus actitudes y crear el clima indispensable para una solución. Los Garantes invitarían a las cancillerías de los países americanos a que apoyaran una gestión entre los gobiernos de Perú y Ecuador, a fin de evitar las agresiones mutuas, única fórmula para mantener la unidad panamericana y concretar la reunión en Quito.³⁰

Una nueva reunión de la Comisión de Garantes tuvo lugar a fines de julio de 1959, para escuchar la exposición del embajador de Ecuador, Neftalí Ponce Miranda. Presidida por el canciller Negro de Lima, a ella concurrieron los embajadores Bazán

²⁸ Espil a Mc Kay, Río de Janeiro, 2-VI-1959, n.º 300, adjunta *Aide-Memoire* de Perú, AMRE, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1959-1961, caja AH/0065. El gobierno de Estados Unidos ratificó que su posición era anti-revisionista y que estaba dispuesto a cumplir el compromiso contraído en la Comisión de Garantes. Véase Yofre al ministro Taboada, Lima, 3-VII-1959, AMRE, caja AH/0065. Cabe destacar que la posición del gobierno de Chile contradecía la opinión existente en la Cancillería argentina de que aquél apoyaba la posición de Ecuador.

²⁹ Yofre al ministro Taboada, Lima, 3-VII-1959, cit.

³⁰ Memorándum n.º 12, Dirección América del Sur a Sanz, Buenos Aires, 29-VI-1959, AMRE, caja AH/0323.

Dávila, de Chile; John M. Cabot, de Estados Unidos; Espil, de la Argentina; el ministro, Luis Bastián Pinto, y el general Bandeira Coelho.

El embajador ecuatoriano dio lectura a un memorándum y exhibió un mapa del sector disputado, pero no citó argumentos nuevos, colocando sólo mayor énfasis a la pretendida imposibilidad del Protocolo.

Retirado el embajador ecuatoriano, los miembros de la Comisión intercambiaron ideas sobre la conveniencia de emitir alguna declaración. El embajador de Chile insistió en que esa declaración incluyera una exhortación a las partes para que recurrieran a alguno de los procedimientos contemplados en la Carta de Bogotá para la solución pacífica de las controversias, como la consulta a la Corte Internacional de Justicia.

El embajador Espil adujo que su opinión carecía de valor, por no tener instrucciones. En realidad, Espil había sido informado sobre el punto de vista argentino pero sólo podía darlo a conocer en conversaciones confidenciales con Itamaraty y el embajador de Estados Unidos. Se infiere que el punto de vista argentino estaba relacionado con alguna consulta relativa al proyecto de declaración que la Cancillería argentina se proponía presentar.³¹ El embajador Cabot también se mostró favorable a alguna declaración, pero admitió la necesidad de proceder sin apresuramientos.

El canciller Negroa de Lima explicó su situación peculiar -en pocos días dejaba el cargo- por lo cual creía que correspondía a su sucesor exponer el pensamiento en la materia. Le preocupaba, sin embargo, la posición que adoptaría Perú frente a la Conferencia de Quito, de no formularse alguna declaración. La reunión no obtuvo resultados.³²

Por otra parte, el embajador argentino en Quito, Alfredo T. Racedo, informaba que la revisión o anulación del Protocolo era más una expresión de deseos de la opinión pública, y especialmente de la oposición, que una definición oficial ecuatoriana. Ninguna declaración del gobierno había manifestado explícitamente tal posibilidad. Incluso el presidente Ponce Enriquez había expresado claramente que la Conferencia Interamericana no era “el órgano adecuado para plantear materias como las concernientes al Protocolo de Río”, habiendo para ello otros tribunales de justicia y recursos internacionales.

Racedo consideraba que Perú podría acceder a la discusión del asunto. El embajador argentino tenía noticias, a través del embajador peruano en Quito, de que si Ecuador cediese en su insistencia de revisar del Protocolo, Perú estaba dispuesto a hacer concesiones tales como facilitar una salida al Amazonas por vías fluviales, establecer libertad de navegación y otorgar zonas francas de comercio.

³¹ Espil al ministro Taboada, Río de Janeiro, 29-VII-1959, AMRE, caja AH/0065.

³² *Ibíd.*

El momento era oportuno para pensar en alguna solución que, sin insistir en la revisión del Protocolo, permitiera al gobierno ofrecer al sentimiento nacional un panorama más favorable a los intereses ecuatorianos. Permitiría asimismo frenar la carrera armamentística en que se encontraba el país ante la posibilidad de acciones bélicas por parte de su vecino.

El gobierno de Ecuador tenía puesto todo su empeño en obtener un éxito indiscutible en la XI Conferencia Interamericana y, de allí, las manifestaciones conciliatorias en lo relativo al litigio y a la realización de la reunión. Arribar a una solución del problema antes de concluir su mandato podía significar un triunfo que hiciera perder fuerza a la oposición. En virtud de lo expuesto, Racedo sugería la posibilidad de gestionar oficiosamente un plan de solución ante el gobierno de Ecuador.³³

El embajador no obtuvo éxito. La Cancillería argentina le notificó que dicha solución ya había sido encarada en otras oportunidades y no había prosperado porque la negociación no concordaba con la posición de Lima. Le comunicó también que estaba a estudio por parte de algunos miembros de la Comisión de Garantés un proyecto de declaración sobre el diferendo, particularmente la especificación de las atribuciones que competían a los Garantés y el fiel cumplimiento del Protocolo de Río. En consecuencia, todas las gestiones relativas a la inmediata solución del entredicho se encontraban virtualmente paralizadas.³⁴

En efecto, otro proyecto de declaración fue presentado por Estados Unidos a los Garantés, al que la Argentina propuso algunas enmiendas. El representante chileno manifestó la dificultad de encontrar un texto que significara algo efectivo en la acción de los Garantés. También expresó su disconformidad con las enmiendas argentinas.³⁵

El nuevo canciller brasileño, Horacio Lafer, convocó a los Garantés a una reunión informal en noviembre de 1959. Acompañaron al canciller dos funcionarios del ministerio, Fernando Ramos de Alençar y Manuel Pío Correia; y asistieron el embajador Cabot, de Estados Unidos; el embajador Bazán Dávila, de Chile y el nuevo embajador argentino, Carlos M. Muñiz. Lafer sostuvo que, en el estado de los trámites para la Conferencia de Quito, no era conveniente una declaración, que sería inocua, en cuanto se limitaría a ratificar la validez del Protocolo de 1942 y, por añadidura, disgustaría a Ecuador.

³³ Racedo al ministro Taboada, Quito, 1-X-1959, AMRE, caja AH/0065.

³⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a Racedo, Buenos Aires, octubre de 1959, AMRE, caja AH/0065.

³⁵ Muñiz al ministro Taboada, Río de Janeiro, 20-X-1959, AMRE, caja AH/0065.

El embajador norteamericano, a su vez, manifestó que el Departamento de Estado no era ni favorable ni contrario a una declaración, pero deseaba saber cuáles podían ser los efectos que derivarían de emitirla.

Alençar señaló que la clave de la inquietud peruana para obtener una declaración residía en la posibilidad de que, aprovechando su situación de huésped, el gobierno de Ecuador intentara llevar al plano continental su problema de límites. Perú deseaba una manifestación de los Garantes que desalentara de antemano tal perspectiva.

Para orientar una salida a la incómoda *impasse*, Lafer proponía la realización de gestiones ante los gobiernos en conflicto por parte de los países Garantes, para que se comprometieran a no realizar ningún planteo relativo al problema de límites hasta después de la Conferencia. Las negociaciones se realizarían simultáneamente, pero en forma individual, por los embajadores en Lima y Quito.

El embajador de Chile se manifestó solidario con la posición brasileña y contrario a cualquier declaración. El embajador norteamericano y el embajador argentino mantuvieron una actitud de expectativa.³⁶

La Cancillería argentina consideró que, de aceptarse la propuesta brasileña, no se operaría ningún cambio en la opinión pública de Ecuador. En cambio, obraría sobre Perú como una acción contraproducente, ya que colocaría a la Argentina en una posición distinta a la mantenida en el seno de los Garantes, respecto de la declaración conjunta requerida por el gobierno de Lima.³⁷

Por su parte, el presidente Prado y el canciller Porras ratificaron al embajador Yofre que, sin declaración, Perú no concurriría a la Conferencia. El embajador advertía que la estrategia del canciller Lafer no tendría éxito en Perú. Prado consideraba que el carácter informal de la reunión de Garantes facilitaba una revisión de la posición brasileña.³⁸

³⁶ Muñiz al ministro Taboada, Río de Janeiro, 11-XI-1959; Yofre al ministro Taboada, Lima, 6-XI-1959, AMRE, caja AH/0065; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Esquema del litigio entre Perú y Ecuador, s/f, Fondo CEN, caja 636. El canciller Lafer sugería que se comunicara al gobierno ecuatoriano “la certeza que nosotros tenemos de que Ecuador no se referirá al asunto durante la Conferencia y que los delegados peruanos serán tratados con todos los honores y deferencia que merecen”. Al gobierno de Perú había que transmitirle que “tenemos la esperanza de que el gobierno de Ecuador no tratará el asunto durante la Conferencia y tenemos la certeza de que la delegación de Perú será tratada en Quito con la deferencia que merece”. Véase Muñiz al ministro Taboada, cit.

³⁷ Memorandum n.º 22, Departamento América del Sur a Sanz, Buenos Aires, 18-XI-1959, AMRE, caja AH/0065.

³⁸ Yofre al ministro Taboada, Lima, 19-XI-1959, AMRE, caja AH/0065. La falta de definición en el conflicto continuaba incentivando la carrera armamentista. Perú había adquirido dos cruceros en Londres. El canciller Porras censuraba la actitud de Chile, percibido como el “colaborador permanente de la política y los intereses del Ecuador”, ya que continuaba con la

Las sugerencias para postergar la Conferencia de Quito comenzaron a circular diplomáticamente. La actitud de enfrentamiento que sostenía Fidel Castro con Estados Unidos, el fracaso de los Garantes en emitir una declaración, principalmente por oposición de Brasil y Chile; la insistencia peruana en no concurrir a la Conferencia, y la posición irreductible de un sector ecuatoriano, que no concebía que pudiera excluirse de la reunión el diferendo limítrofe, constituyeron factores que llevaron a algunos gobiernos a considerar la posibilidad de un aplazamiento. El canciller Lafer sugirió que Brasil y la Argentina, junto con otros gobiernos americanos, propusieran la postergación ante el Consejo de la OEA, alegando el atraso del temario y estudio previo necesario. Se solicitaría la suspensión hasta después de la elección interna de Ecuador. En la Cancillería argentina, la opinión era que debía apoyarse sin reservas el aplazamiento pero la propuesta formal debía realizarla Ecuador.³⁹ La Conferencia fue pospuesta.

5. Presidencia de José María Velasco Ibarra en Ecuador

José María Velasco Ibarra asumió por cuarta vez la presidencia de Ecuador, en septiembre de 1960.⁴⁰ En el discurso inaugural el nuevo presidente proclamó su intención de abandonar el Protocolo de Río. Poco antes, el Congreso ecuatoriano había aprobado una medida que instaba al Ejecutivo a incorporar el problema ecuatoriano-peruano en el temario de la próxima XI Conferencia Interamericana.⁴¹ El gobierno de Perú respondió a esta declaración que iba a mantener “la verdad histórica y los fundamentos jurídicos del Protocolo”.⁴² Frente a esa situación, el gobierno argentino llevó a cabo gestiones ante el gobierno ecuatoriano para evitar que concretara formalmente la denuncia del tratado y que incluyera la cuestión limítrofe en la Conferencia de Quito.

instrucción de misiones militares ecuatorianas y había colaborado con gestiones recientes realizadas por Ecuador para comprar también un crucero en Londres. *Ibid.*

³⁹ Telegrama de Yofre al ministro, Lima, 12-X-1959; Memorándum n.º 29, Departamento América del Sur a Sanz, Buenos Aires, 16-XII-1959, AMRE, caja AH/0065.

⁴⁰ Enrique Ayala Mora, “Ecuador desde 1930”, Leslie Bethell (edit.), *Historia de América latina*, v. 16, Barcelona, Crítica, 2002, 412 pp., pp. 259-299.

⁴¹ Memorándum n.º 29, Departamento América del Sur a Sanz, Buenos Aires, 16-IX-1960, AMRE, caja AH/0065. El presidente Ponce antes de finalizar su mandato propuso una inspección del tramo demarcado de frontera de ambos países. Véase Portela a Mac Kay, Lima, 6-IX-1960, n.º 511, *ibid.* Velasco no consideró dicha propuesta. Véase “Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú”, Portela a Mac Kay, Lima, 9-IX-1960, n.º 514, *ibid.*

⁴² “Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú”, Portela a Mac Kay, Lima 9-IX-1960, n.º 514, AMRE, caja AH/0065. En otro memorándum el gobierno peruano advirtió sobre los peligros para América de la inclinación procomunista del gobierno de Velasco Ibarra. Debían tomarse acciones para evitar que Ecuador fuera la repetición del caso cubano. Véase Nota y memorándum adjunto, Lima, 4-X-1960, Portela al ministro Taboada, *ibid.*

La Corte Suprema de Justicia de Ecuador, secundando los objetivos del presidente, sostuvo la nulidad absoluta del Protocolo, en base a consideraciones jurídicas, políticas e históricas.⁴³ El nuevo canciller ecuatoriano, José Chiriboga Villagómez, adelantó la decisión a los embajadores de los Garantes, aduciendo que el Protocolo había sido firmado bajo presión.⁴⁴

En el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los cancilleres de los países Garantes se reunieron para consensuar actitudes. El pedido del canciller ecuatoriano de no convocar a reunión de Garantes, salvo que el gobierno de Ecuador denunciara el Protocolo, fue aceptado, pero se le hizo saber que, si esto sucedía, los Garantes declararían la validez del mismo.⁴⁵

Como se preveía, Velasco Ibarra denunció el Protocolo, hecho que la Cancillería ecuatoriana comunicó a los Garantes el 23 de octubre de 1960, expresando que el pueblo y el gobierno de su país rechazaban el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 por considerarlo “irrito” y “firmado sin siquiera haberlo negociado directamente con la contraparte”. Dicho instrumento había sido producto directo de la agresión armada y de la coacción moral, y Ecuador seguiría adelante en la legítima y pacífica defensa de sus derechos amazónicos.⁴⁶

La Cancillería argentina contestó el 7 de diciembre de 1960, en nota idéntica a la de los otros países Garantes, que era

un principio básico del derecho internacional que la voluntad unilateral de una de las partes no basta para invalidar un Tratado de Límites ni para liberarla de las obligaciones que él le impone y que sólo la voluntad concordante de ambas partes podrá modificar sus estipulaciones o dar competencia a un tribunal internacional para que conozca de las cuestiones que el mismo pueda suscitar.

⁴³ Racedo al ministro Taboada, Quito, 15-XI-1960, n. 476, AMRE, caja AH/0065.

⁴⁴ En dicha reunión estuvieron presentes el embajador de Brasil, José Jobim; el de Chile, Sergio Huneeus; el encargado de negocios de Estados Unidos, Edgar S. Little y Racedo. Véase Racedo a Mac Kay, Quito, 12-IX-1960, n.º 314, AMRE, caja AH/0065. El gobierno ecuatoriano también estudiaba presentar el tema ante la ONU, la OEA y la Corte Internacional de La Haya. Véase Portela al ministro Taboada, Lima, 7-XI-1960, n.º 719, AMRE, caja AH/0065.

⁴⁵ Muñiz al ministro Taboada, Río de Janeiro, 20-X-1960, n.º 1278, AMRE, caja AH/0065.

⁴⁶ En una reunión informal de los Garantes en Itamaraty para considerar la respuesta a la comunicación del ministro ecuatoriano, el canciller de Brasil entregó a los embajadores dos proyectos de textos para que consultaran a sus gobiernos. La Cancillería argentina consideró que en sus aspectos sustantivos ambos coincidían con los puntos de vista propios. Véase Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Memorándum, Buenos Aires, 28-X-1960 y textos adjuntos, Fondo CEN, caja 614; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para Frondizi, Memorándum, Buenos Aires, 8-XI-1960, y texto adjunto, Fondo CEN, caja 606.

Por esas razones, el gobierno argentino, de pleno acuerdo con los demás países Garantes, consideraba válido ese instrumento y que debía ser cumplido, haciendo presente que

cualquier duda que pudiera surgir entre las partes contratantes durante el proceso de ejecución del Protocolo en la zona todavía no demarcada de la frontera debe ser resuelta amistosamente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7º de ese instrumento, con el concurso de los estados Garantes.

El gobierno argentino ofrecía su buena disposición, conjuntamente con los demás Garantes, para prestar asistencia a ambas partes contratantes en la tentativa de buscar una solución feliz que eliminara los desacuerdos entre ellas y confiaba en que se mantendría “la buena armonía y fraternal unión que deben prevalecer entre las repúblicas del continente americano”.⁴⁷

El gobierno de Ecuador respondió reiterando sus puntos de vista y reafirmando la decisión de continuar la campaña en pro de la denuncia del Protocolo de 1942.⁴⁸

El pronunciamiento de los países Garantes generó manifestaciones de rechazo en las principales ciudades ecuatorianas. Las protestas estudiantiles en Guayaquil agredieron el edificio del consulado argentino, pero sin producir heridos.⁴⁹ El país menos atacado fue la Argentina, pero de todas maneras fue acusado de parcialidad.⁵⁰

Velasco Ibarra demostró su disgusto con la posición de los Garantes en un acto en Guayaquil, donde sostuvo que el panamericanismo había fracasado y las conferencias eran en el fondo de más utilidad para los intereses de las grandes potencias que para los demás países del continente. El ministro de Gobierno, Manuel Araujo, ratificó la necesidad de que Ecuador recibiera ayuda soviética para la “defensa del honor e integridad nacionales”.⁵¹

⁴⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Esquema del litigio entre Perú y Ecuador, s/f, cit. La Cancillería argentina consultó con el gobierno de Perú la respuesta que daría con los demás Garantes a Ecuador por la denuncia del Protocolo, en clara muestra de inclinación hacia uno de los contendientes. El gobierno peruano impugnó la última parte del instrumento en que se expresaba que los Garantes estaban dispuestos a hacer todo el esfuerzo necesario para llegar a una solución “feliz y equitativa” del desacuerdo. Véase Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para Frondizi, Memorándum, Buenos Aires, 8-XI-1960, Fondo CEN, caja 606.

⁴⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Esquema del litigio entre Perú y Ecuador, s/f, cit.

⁴⁹ Sánchez Ruiz a Racedo, Guayaquil, 9/10/13-XII-1960, AMRE, caja AH/0323. Con anterioridad había sido atacada la embajada de Estados Unidos.

⁵⁰ Racedo al ministro Taboada, Quito, 13-XII-1960, n.º 535, AMRE, caja AH/0323. El *Diario del Ecuador* llegó a solicitar el retiro de los embajadores de los países Garantes.

⁵¹ “Ecuador amenaza otra vez recurrir a Moscú”, *La Prensa*, Lima, 13-XII-1960.

El presidente ecuatoriano también reprobó a los diarios *La Prensa* y *La Nación* de Buenos Aires por haber apoyado a los países Garantes.⁵² Para demostrar la injusticia, la “ignominia” del Protocolo, el mandatario organizó lo que llamó “misión cultural” a varios países americanos.⁵³

Con todo, el Departamento de Estado aseguró a Ecuador que, si se produjese una agresión por la otra parte, invocaría las garantías de seguridad del sistema interamericano contra un ataque armado.⁵⁴ El canciller Chiriboga no obstante alentó a los ecuatorianos a fortificar al país espiritual, económica, militar y socialmente, advirtiéndole que “nadie ni nada podrá detenernos en nuestra marcha pacífica y jurídica hacia el Amazonas”.⁵⁵

6. El tema en la Conferencia de Uruguayana

Janio Quadros sucedió a Kubitschek en la presidencia de Brasil, en enero de 1961. Durante una reunión informal realizada en Itamaraty con los representantes de los países Garantes, el nuevo canciller, Afonso Arinos de Mello Franco, presentó una propuesta destinada a lograr la participación de Perú en la próxima Conferencia Interamericana, y la eliminación de ésta del pleito de límites peruano-ecuatoriano, para ser tratado en una reunión a celebrarse dos meses después. El acuerdo previo de los países en conflicto era necesario. La Cancillería argentina juzgó escasas las posibilidades de éxito de la iniciativa del canciller brasileño, pero prestó la conformidad para demostrar su cooperación.⁵⁶

Las cuestiones del conflicto peruano-ecuatoriano y la realización de la Conferencia de Quito fueron incluidos en el temario de la Conferencia de Uruguayana, celebrada entre los presidentes Frondizi y Quadros en el mes de abril. El canciller Mello Franco señaló que Brasil no estaba dispuesto a discutir ningún problema jurídico vinculado al Protocolo de Río de Janeiro, ya que ello no se conformaría con la tradición brasileña de respeto a los actos jurídicos internacionales. Brasil había delimitado todas

⁵² “Su inequívoca posición han definido los Garantes del Protocolo de Río de 1942”, *El Comercio*, Lima, 15-XII-1960; “Velasco Ibarra censura a diarios de Buenos Aires”, *El Comercio*, Lima, 16-XII-1960.

⁵³ Racedo a Mac Kay, Quito, 22-IX-1960, AMRE, caja AH/0065. El embajador ecuatoriano en la Argentina, Gustavo Pérez Chiriboga, a cargo de la “misión cultural” ecuatoriana realizó declaraciones sobre la nulidad del Protocolo que fueron contestadas por el asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Guillermo Hoyos Osoreo. Véase *La Prensa*, 1 y 6-X-1960.

⁵⁴ Editorial Note, *FRUS*, op. cit., pp. 810-811; “EE.UU. intervendrá en caso de ataque”, *Diario del Ecuador*, 14-XII-1960.

⁵⁵ “Declaración de Estados Unidos es corolario lógico a amenazas de Prado”, *El Comercio*, Lima, 15-XII-1960.

⁵⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Esquema del litigio entre Perú y Ecuador, s/f, cit.

sus fronteras con tratados de límites, de tal modo que, si prevaleciera el principio de la denuncia, quedaría reabierto la discusión con todos los países vecinos. No obstante, su país estaba dispuesto a reconocer la existencia de un “problema político” al margen de la situación jurídica -tal vez por ella determinado-, y a realizar esfuerzos para lograr su solución pacífica.

Mello Franco comunicó que hasta el momento la propuesta presentada en la reunión de Garantes no había prosperado, y la preocupación del gobierno brasileño eran las posibles consecuencias lesivas que podía traer para la unidad continental la celebración de la Conferencia de Quito. Al parecer el problema de límites se discutiría en la Conferencia a través de una moción que sería presentada a favor de la tesis ecuatoriana por la delegación de Cuba.

El canciller argentino, Diógenes Taboada, sostuvo que su gobierno estaba igualmente informado de los propósitos de la delegación cubana y consideraba altamente inconveniente el planteamiento del problema de límites en la Conferencia, aun en la hipótesis fácilmente previsible, en el caso de su realización, de la ausencia de Perú.

Se convino finalmente, a propuesta del presidente Quadros, que ambos países podrían realizar una gestión reservada o coordinar la misma con la ya intentada por el gobierno de Colombia. El presidente Frondizi indicó que, en relación a la cuestión política señalada por el canciller Mello Franco, era indispensable que los gobiernos de Brasil y la Argentina se pusieran de acuerdo, a los efectos de no sumar a las divergencias existentes entre los países en conflicto, las discrepancias entre los propios Garantes.⁵⁷

7. Nueva reunión de Frondizi con el presidente Prado

Los presidentes Frondizi y Prado tuvieron una nueva entrevista el 25 de septiembre de 1961, en ocasión de la asistencia de ambos a la Asamblea General de la ONU. La Cancillería argentina consideraba que era una oportunidad para continuar en un plano informal la trayectoria iniciada en Uruguayana, y seguida por las reuniones con los mandatarios de Uruguay, Bolivia, Paraguay y Chile.⁵⁸

Las líneas de acción para la reunión señalaban que ésta debía revestir un “carácter informativo” en las cuestiones político-económicas que interesaban a ambos países, descartándose llegar a un acuerdo sustancial como en Uruguayana o Viña del

⁵⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Memorándum “Conferencia de Uruguayana”, mayo de 1961, pp. 26-28, AMRE, Fondo E, caja AH/0008.

⁵⁸ Dirección General de Política, Memorándum, Asunto: Viaje del Excmo. Sr. Presidente de la Nación a Nueva York, s/f, firmado: Carlos Ortiz de Rozas, Fondo CEN, caja 558.

Mar. El primer objetivo que debía procurarse era reafirmar la tradicional amistad con Perú.

Ante una creciente susceptibilidad del gobierno de Perú, que asignaba al gobierno argentino una política de acercamiento con sus vecinos en detrimento –o al menos con exclusión- de Perú, era conveniente explicar al presidente Prado el sentido de la acción argentina. El entendimiento con Brasil tendía a superar rivalidades anacrónicas y promover una relación de cooperación en el campo económico, científico y cultural, que de ninguna manera excluía a Perú.

En Punta del Este se había propuesto poner el peso de los grandes países del sistema al servicio de los desarrollos nacionales respectivos, defendiendo ante todas las áreas de poder –en especial de Occidente- sus prioridades y necesidades. Esa política no suponía desinterés por el resto de los países latinoamericanos, ni estaba dirigida contra los más subdesarrollados. Era conveniente reiterar al presidente Prado que la línea iniciada en Uruguayana “sobre la base del entendimiento de los grandes países no es excluyente”.

Frondizi explicaría que en las conversaciones con el presidente Alessandri se había coincidido en que los conflictos limítrofes debían ser relegados al plano jurídico y no continuar siendo el foco de la relación bilateral. La Argentina había manifestado que deseaba un acuerdo integral con Chile, pero no al precio de deteriorar sus relaciones con su tradicional amigo, Perú. El buen entendimiento argentino-chileno debía constituir una garantía para la normalización definitiva de las relaciones chileno-peruanas.

La presencia de Perú completaría el cuadro que tendía a hacer del cono sur del continente el centro de gravitación de la política latinoamericana. Por tal motivo, se pensaba en asociarlo a una acción mancomunada de las mismas características que la acordada con Chile.

La posición argentina era de completo respaldo a Perú en el conflicto que Perú mantenía con Ecuador. El gobierno argentino entendía que los afanes revisionistas podían alterar seriamente la estabilidad de la región.⁵⁹ Además los Garantes debían llevar a cabo una acción coordinada y abstenerse de efectuar gestiones unilaterales.⁶⁰

En los contactos previos que el director general de Política, Carlos Ortiz de Rozas, mantuvo con miembros de la comitiva peruana, se analizó el comunicado conjunto que sería dado a publicidad. El proyecto preparado por la Cancillería argentina fue aceptado sin modificaciones. Los diplomáticos peruanos pusieron especial énfasis

⁵⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Entrevista de los señores Presidentes de Argentina y Perú. Objetivos: Línea de acción a ejecutar, y Memorándum guía para la conversación con el Presidente D. Manuel Prado, Buenos Aires, 20-IX-1961, Fondo CEN, caja 636. Las citas textuales corresponden al subrayado en el original del primer documento.

⁶⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Entrevista de los señores Presidentes de Argentina y Perú, Buenos Aires, 20-IX-1961, cit.

en destacar la invariable y sincera amistad que su país profesaba hacia la Argentina. También quedó explicitada la posición de total intransigencia de Perú respecto del problema cubano.⁶¹

El Comunicado conjunto afirmó que la tradicional amistad entre los dos países había sido ratificada. Ambos mandatarios habían señalado el apoyo de sus pueblos a los principios de la Carta de la ONU, comprometiendo su acción a favor de la paz. Expresaban también la esperanza de que se reanudaran las negociaciones sobre el desarme y se llegara a un pronto acuerdo para la prescripción definitiva de los ensayos de armas nucleares.⁶²

⁶¹ Ortiz de Rozas al ministro Cárcano, Memorándum, Asunto: Viaje a los Estados Unidos de América, Buenos Aires, 14-X-1961, Fondo CEN, caja 558.

⁶² Reunión con Manuel Prado, Memorándum “Segunda visita de Arturo Frondizi a Estados Unidos, 23 al 29 de septiembre de 1961”, Fondo CEN, caja 543; “Reunión con Prado”, *El Mundo*, 26-IX-1961.

CAPÍTULO IV

LAS RELACIONES CON CHILE

Introducción

La mirada latinoamericana de Frondizi respecto de las relaciones internacionales reclamaba una solución integral de los problemas con Chile, que eran una pesada herencia del pasado. En su visita al país vecino antes de asumir, como ya hemos analizado, Frondizi mostró su disposición a discutir con Chile las cuestiones limítrofes en el más alto nivel, y abogó por una política conjunta de integración económica a escala regional.

Los Pactos de Mayo de 1902 habían resuelto cuatro puntos en litigio, quedando como problemas pendientes, en 1958, la situación del tramo comprendido entre el cerro de la Virgen, el río Engaño y las nacientes del río Encuentro, y la cuestión de la delimitación y la navegación en el canal de Beagle. El Protocolo del 16 de abril de 1941 relativo a la reposición de hitos en la frontera argentino-chilena (vigencia: 28-VIII-1941), y el Acta n° 55 de la Comisión Mixta (1-XI-1955), que dejó pendiente el problema de la zona de río Encuentro, eran los antecedentes de esos asuntos.¹

¹ Para la historia de Chile véase Angel Alan, “Chile 1958-1990”, en Leslie Bethell (dir.), *Historia de América latina*, vol. XV, Barcelona, Crítica, 2002, pp. 266-270. Para las relaciones bilaterales véase Conrado Ríos Gallardo, *Chile y Argentina: consolidación de sus fronteras*, Santiago de Chile, Ed. del Pacífico, c1960; Chile. Ministerio de Relaciones Exteriores, *Presencia internacional de Chile*, Santiago de Chile, 1962; Pedro Espina Ritchie, *Síntesis y comentarios de los instrumentos jurídicos que tienen relación con los problemas limítrofes con Argentina: los Protocolos de Arbitraje de mes de junio de 1960*, Santiago de Chile, Vidal, 1962; Oscar Espinosa Moraga, *El precio de la paz chileno-argentina (1810-1969)*, 3 vs., Santiago de Chile, Nascimento, 1969; Ezequiel González Madariaga, *Nuestras relaciones con la Argentina: una historia deprimente*, Santiago de Chile, A. Bello, 1972; Guillermo Lagos Carmona, *Historia de las fronteras de Chile*, 2ª ed., Santiago, A. Bello, 1980; Adalberto A. Clifton Goldney, *Río Encuentro*, Buenos Aires, Círculo Militar, 1964; Lucio Moreno Quintana, *Argentina-Chile*, Buenos Aires, 1966; Alfredo Rizzo Romano, *La cuestión de límites con Chile en la zona del Beagle*, Buenos Aires, Pleamar, 1968; Oscar Camilión, “Los protocolos de 1960 y las relaciones argentino-chilenas”, *Estrategia*, Buenos Aires, septiembre-octubre 1969;

El objetivo de este capítulo es analizar las gestiones llevadas a cabo por el gobierno de Frondizi para cerrar la cuestión de los problemas territoriales con Chile.

1. Primer encuentro de los presidentes Frondizi y Alessandri

Frondizi envió un mensaje de saludo a Jorge Alessandri Rodríguez cuando éste asumió la presidencia de Chile, donde expresaba su disposición a realizar esfuerzos para dar solución justa a las diferencias pendientes, sirviendo al mismo tiempo al ideal de complementación económica e integración americana. Alessandri le respondió en el mismo sentido.²

Igualmente, en diversas entrevistas con el embajador argentino Enrique Nores Martínez, el canciller chileno Germán Vergara Donoso aseguró que las circunstancias habían cambiado en Chile y que la finalidad del gobierno del presidente Alessandri era resolver en forma amigable toda discrepancia.³ El presidente chileno se hallaba dispuesto a entrevistarse con el presidente argentino, si con ello se obtuviera “una finalidad práctica y efectiva de estos diferendos”.⁴

En el viaje de regreso de su visita a Estados Unidos, Frondizi se detuvo en Chile para conferenciar con Alessandri. La reunión se realizó en el aeropuerto de Los Cerrillos, el 2 de febrero de 1959.

De la entrevista surgió una Declaración conjunta en que los presidentes expresaban “su categórica determinación de entrar de inmediato en negociaciones encaminadas a encontrar las fórmulas arbitrales adecuadas que permitan resolver los diferendos existentes”. Se comprometían a “la eliminación de todo motivo que pueda dar origen a rozamientos entre sus pueblos”. Finalmente se buscaría que el intercambio comercial fuese en el futuro una preocupación fundamental con el objeto de lograr la complementación de ambas economías.⁵

Ricardo R. Caillet-Bois, *Cuestiones internacionales*, Buenos Aires, Eudeba, 1970; Aquiles D. Ygobone, *Soberanía argentina de las Islas Malvinas, Antártida Argentina y las cuestiones fronterizas entre Argentina y Chile*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1971; Juan E. Guglielmelli y Alfredo H. Rizzo Romano, *El conflicto del Beagle*, Buenos Aires, El Cid, 1978; Miguel A. Scenna, *Argentina-Chile: una frontera caliente*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 1981; Pablo Lacoste, *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile: 1534-2000*, Buenos Aires, FCE/Univ. de Santiago de Chile, 2003.

² “Cambio de notas entre Frondizi y Alessandri”, *La Nación (LN)*, 1-XII-1958. El presidente chileno asumió el 4-XI-1958.

³ Memorándum, Chile, 13-XI-1958, AMRE, América del Sur, caja AH/0252.

⁴ Nores Martínez al ministro Florit, Santiago, 10-I-1959, AMRE, América del Sur, caja AH/0163.

⁵ Declaración Conjunta, Santiago, 2-II-1959, firmado: Frondizi-Alessandri, Sección Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIIC).

Según el testimonio del canciller argentino Carlos A. Florit, Alessandri recalcó el interés por aumentar el volumen del comercio recíproco, y el deseo de finalizar con las cuestiones de límites recurriendo al arbitraje. Propuso, respecto de la controversia de río Encuentro-Palena que desarrollaremos más adelante, que, una vez decidido el arbitraje, se retiraran los puestos estables de carabineros en la zona, sin perjuicio de que continuaran los habituales patrullajes.

Fronidzi estuvo de acuerdo en llegar a un arbitraje en toda la zona en conflicto activo o latente. Vergara Donoso sugirió que a la llegada a Buenos Aires del nuevo embajador, Sergio Gutiérrez Olivos, prevista para el 16 de febrero, se hiciera el planteo arbitral.⁶

Florit convocó a los jefes de Estado Mayor de Guerra y Marina para cambiar ideas sobre las nuevas perspectivas en la relación con Chile, poner en conocimiento la posición elaborada por el Ministerio y obtener sus elementos de juicio.⁷

El canciller esbozó la situación política chilena, los factores favorables a una política de entendimiento con la Argentina y los obstáculos tradicionales a la solución del problema. Señaló la posibilidad de negociar el retiro de los destacamentos militares (de gendarmes y carabineros), junto con un compromiso que contuviera las bases del protocolo de arbitraje, que sería presentado por ambos gobiernos a sus respectivos congresos en un plazo determinado de común acuerdo.⁸

El representante de la marina sostuvo la conveniencia de exigir a Chile el retiro de los destacamentos en la zona litigiosa del canal de Beagle, como condición para retirar los gendarmes de la zona de río Encuentro-Palena, aunque se trataba de una posición subordinada a las conveniencias circunstanciales de la negociación. Más duro, el representante del ejército desconocía el carácter litigioso a la zona del bolsón objeto de las reclamaciones chilenas, considerando inconveniente el retiro de los gendarmes.⁹

⁶ Carlos Florit, "Memo informativo acerca de la visita oficial realizada por Frondizi a Estados Unidos", febrero de 1959, Fondo CEN, caja 541.

⁷ La reunión tuvo lugar el 24 de febrero, y estuvieron presentes el ministro Florit, el general Eduardo Conesa y el contraalmirante Jorge Perren, acompañados por sus asesores; el consejero legal de la Cancillería, Luis María de Pablo Pardo; el director general de Política, Luis S. Sanz; el director del área correspondiente, José Saravia, y el asesor del ministro, Jorge Gardella.

⁸ Florit a Frondizi adjuntando dos memorandos, s/f.; Ministerio de Relaciones Exteriores al presidente Frondizi, Memorándum, "Cuestión limítrofe con la República de Chile", Buenos Aires, 3-III-1959, Fondo CEN, caja 636.

⁹ Florit a Frondizi adjuntando dos memorandos, s/f, cit. El gobierno chileno pedía el retiro de los puestos de gendarmes de Valle Hondo y Las Horquetas. Véase Sanz al canciller, Buenos Aires, 25-IV-1959, Fondo CEN, caja 636.

2. Problemas suscitados en el canal de Beagle

La cuestión del islote Snipe comenzó el 12 de enero de 1958 cuando un buque de la armada chilena colocó en el mismo una baliza, como respuesta a un supuesto sobrevuelo de un helicóptero de la marina argentina. El gobierno argentino procedió a su retiro y construyó otra. El gobierno chileno presentó una protesta formal, anunció la reposición de la baliza por tratarse de un islote bajo soberanía de Chile y dio por superado el incidente.¹⁰

Un buque de la marina argentina derribó el 9 de agosto nuevamente el faro chileno, y desembarcó fuerzas de infantería naval. El gobierno argentino manifestó la decisión de mantener esa ocupación hasta obtener el reconocimiento del carácter litigioso del islote y tratar de resolver la correspondiente atribución de soberanía utilizando los medios pacíficos de solución de conflictos.¹¹

La noticia provocó una reunión de emergencia y secreta del Senado chileno, resolución que no había sido adoptada en el último medio siglo. El presidente de la comisión de Relaciones Exteriores exhortó a poner oficialmente en conocimiento de la OEA los hechos ocurridos.¹² Se dispuso el acuartelamiento de todas las unidades militares y un movimiento de barcos en Valparaíso. El incidente generó un apoyo generalizado de los partidos políticos al presidente Carlos Ibáñez del Campo.¹³

El gobierno de Chile elevó una protesta formal y llamó al embajador en Buenos Aires, José Maza Fernández, aunque con la aclaración de que el acto no constituía ruptura de relaciones. La gravedad del hecho radicaba en que creaba un problema nuevo. El islote Snipe estaba situado en la zona no controvertida del canal de Beagle y

¹⁰ Telegramas n.º 145, de Lastra al ministro, Santiago, 10-V-1958; n.º 146, idem, Santiago, 12-V-1958; n.º 153, idem, Santiago, 15-V-1958; n.º 158, idem, Santiago, 17-V-1958, AMRE, caja AH/0252. La protesta chilena fue presentada el 9 de mayo por el embajador Maza Fernández. Cfr. telegrama n.º 146, cit.

¹¹ Lagos Carmona, *op. cit.*, p. 252; Florit, “Perfil internacional de un mundo en cambio, 1958-1962”, cit., pp. 147-148. Florit aclara que, siendo partidarios de la tesis del Beagle corto, el islote Snipe interesaba por estar ubicado en la boca oriental del canal. Se consideraba necesario mantener en este tema una posición firme para poder encarar luego la cuestión de las islas Picton, Nueva y Lennox desde una posición sólida y sin depender de la aplicabilidad del principio bioceánico.

¹² “Chile elevaría a la OEA el litigio con nuestro país”, *CI*, 13-VIII-1958.

¹³ Oscar Camilión, *op. cit.*, p. 122; telegramas nos. 221, 222, 223 y 226, de Nogués al ministro, Santiago, 12-VIII-1958; telegramas nos. 231 y 234, de Nogués al ministro, Santiago, 13-VIII-1958, y telegrama n.º 240, de Nogués al ministro, Santiago, 14-VIII-1958, AMRE, caja AH/0252; “Retiró Chile su embajador en nuestro país y adoptó medidas militares”, *CI*, 14-VIII-1958.

era adyacente a la isla Navarino, cuya soberanía chilena nunca había sido puesta en duda.¹⁴

Florit sostuvo que el espíritu del gobierno era alcanzar una solución amigable y sujeta a derecho, pero defendió a soberanía argentina del islote. Los derroteros de navegación internacionalmente utilizados y los mapas chilenos señalaban que la línea de mayor profundidad pasaba entre las islas Navarino y Snipe.¹⁵

El Congreso argentino ratificó la soberanía del país sobre las islas en litigio del canal de Beagle, pero expresando su confianza en que se hallaría una solución por la vía del derecho.¹⁶

La cuestión tuvo una solución amistosa. El gobierno chileno retiró la presentación ante la OEA y una Declaración conjunta, publicada el 17 de agosto, informó que ambos gobiernos habían acordado retrotraer la situación en el islote Snipe a la que existía antes del 12 de enero de 1958 y convenido el retiro de las fuerzas argentinas que se encontraban en el lugar. Se reafirmaba la intención de recurrir a los medios de solución pacífica de controversias internacionales, para llegar a la brevedad al arreglo de los problemas limítrofes pendientes.¹⁷

A pesar de los deseos expresados por el nuevo presidente Alessandri y Frondizi de alcanzar un acuerdo respecto de las cuestiones de límites, volvió a producirse un incidente en el islote Snipe. La Cancillería argentina reclamó el respeto al *statu quo*, y la chilena reconoció los hechos denunciados.¹⁸

¹⁴ Telegrama n.º 218, Nogués al ministro, Santiago, 11-VIII-1958, AMRE, caja AH/0252; “Chile elevaría a la OEA el litigio con nuestro país”, *CI*, 13-VIII-1958. El Tratado de 1881 establece que pertenecen a Chile todas las islas al sur del canal de Beagle hasta el cabo de Hornos y las que haya al occidente de la Tierra del Fuego. Chile consideraba que las islas Picton, Nueva y Lennox le pertenecían por estar al sur del canal de Beagle, el cual, en interpretación de ese país, continuaba hasta el cabo San Pío. La Argentina entendía, en cambio, que el canal de Beagle no continuaba hacia el este más allá de la isla Navarino, donde desembocaba en el océano Atlántico. En consecuencia, las islas Picton, Nueva y Lennox no estaban situadas al sur del canal de Beagle sino en el océano Atlántico. Este hecho se derivaba del Protocolo de 1893, adicional y aclaratorio del Tratado de 1881, que expresaba que Chile no podía pretender punto alguno hacia el Atlántico, como la Argentina no podía pretenderlo hacia el Pacífico. Cfr. “Informó el canciller Florit sobre el diferendo con Chile”, *CI*, 13-VIII-1958.

¹⁵ “Informó el canciller Florit sobre el diferendo con Chile”, cit.

¹⁶ “Reafirmaron ambas Cámaras que es argentino el islote Snipe”, *CI*, 15-VIII-1958.

¹⁷ Telegramas nos. 242 al 257, de Nores Martínez al ministro, Santiago, 14/18-VIII-1958; telegrama n.º 255, de Nores Martínez al ministro, Santiago, 17-VIII-1958, AMRE, caja AH/0252; “Argentina y Chile han solucionado en forma pacífica el diferendo del Snipe; nuestro país desocupará el islote”, *CI*, 18-VIII-1958. Ibáñez solicitó que se presentara también una solución para el diferendo en el canal de Beagle.

¹⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores a la Embajada de Chile, Buenos Aires, 21-I-1959; Nores Martínez al ministro Florit, Santiago, 24-II-1959; AMRE, caja AH/0163; “Argentina espera que la Comisión Mixta...”, cit.

Paralelamente, ejercicios argentinos de artillería terrestre en el canal de Beagle, cuyos proyectiles cayeron en aguas territoriales chilenas próximas a la costa de la isla Navarino, provocaron una nueva protesta del gobierno chileno.¹⁹

El embajador argentino hizo notar la actitud cooperativa de la Cancillería chilena al dar a conocer la nota de protesta chilena por los ejercicios de tiro junto con la noticia de la colocación de una señal en el islote Snipe por un buque chileno.²⁰

El compromiso de mantener el *statu quo* en el canal de Beagle se vio nuevamente quebrantado el 19 de agosto de 1959, cuando el patrullero argentino Sanavirón ancló en la caleta Banner (Puerto Pabellón según la nomenclatura argentina) de la isla Picton. Vergara Donoso comunicó a Nores Martínez que los aprestos para enviar la fragata chilena Covadonga a la zona demorarían veinticuatro horas. Pidió transmitir el deseo del gobierno de Chile de extremar las precauciones a fin de evitar actos de hostilidad.²¹

Chile protestó diplomáticamente, sosteniendo que el buque había fondeado sin la autorización que prescribían los reglamentos para naves de guerra en aguas territoriales de Chile, con lo cual había violado el *statu quo* vigente y la Declaración de Los Cerrillos.

El gobierno argentino defendió sus derechos de soberanía sobre la isla Picton. No correspondía que buques de la armada nacional solicitaran autorización para fondear en esa isla ni en ninguna de las otras que integraban su territorio, como tampoco para navegar en sus aguas como venía haciéndolo hasta el presente en ejercicio de sus derechos soberanos.²²

La marina argentina insistió en ratificar su posición e hizo anclar la fragata Hércules en la misma rada el 31 de agosto. Inmediatamente el canciller chileno entregó otra protesta.²³

Vergara Donoso transmitió a Nores Martínez que en la marina esos acontecimientos habían creado la sensación de que podían ser premonitores de un desembarco de marinería argentina en alguna isla de la zona del Beagle. Se hacía imposible justificar esas situaciones ante la opinión pública.

¹⁹ “Argentina espera que la Comisión Mixta solucione el nuevo diferendo con Chile, *EM*, Valparaíso, 28-I-1959.

²⁰ Nores Martínez al ministro Florit, Santiago, 29-I-1959 (otra), AMRE, caja AH/0163.

²¹ Nores Martínez al ministro Taboada, Santiago, 20-VIII-1959; Chile, Memorándum confidencial, Santiago, 20-VIII-1959; Vergara Donoso a Nores Martínez, Santiago, 21-VIII-1959; Nores Martínez al ministro Taboada, Santiago, 27-VIII-1959, AMRE, caja AH/0163.

²² Dirección General de Política a Nores Martínez, Buenos Aires, 28-VIII-1959, AMRE, caja AH/0163.

²³ “Al tribunal de La Haya el conflicto del Beagle”, “La política argentina es la de coquetear con los pactos arbitrarios”, *Vea*, Santiago, 10-IX-1959.

El embajador Gutiérrez Olivos se entrevistó con el canciller Diógenes Taboada antes de viajar en consulta a su país.²⁴ El Senado chileno tuvo dos sesiones con discursos beligerantes sobre el tema. Las críticas apuntaron a la lentitud del gobierno para enfrentar las incursiones argentinas en el Beagle y para acelerar la realización de un arbitraje frente al problema limítrofe.²⁵

La posición del gobierno chileno postulaba que, hasta tanto un arbitraje no determinara la exacta interpretación de los artículos 2º y 3º del Tratado de 1881, la soberanía de hecho y de derecho y la ocupación de esas islas correspondían a Chile. Las autoridades navales chilenas se consideraban en derecho de exigir que se respetaran las aguas jurisdiccionales chilenas en esas islas, y que las naves extranjeras, particularmente las de guerra, se sometieran al reglamento chileno de admisión y permanencia en esas aguas.

A la política unilateral chilena, la marina de guerra argentina respondió con directivas del mismo tenor. Las normas vigentes contrarias en ambos países hacían previsible que la navegación de los buques argentinos por la zona provocara incidentes.

La Dirección América del Sur sugirió gestionar un régimen de reciprocidad para que los buques argentinos y chilenos, mercantes y de guerra, pudieran navegar libremente, sin solicitar autorización, sin dar aviso previo y sin pedir práctico por los canales fueguinos. Esta aspiración podía concretarse en un convenio sobre libertad de navegación, que debía celebrarse previa o conjuntamente con el tratado de arbitraje para la región.²⁶

Los fondeos de los buques argentinos en la isla Picton provocaron una campaña de prensa en contra de la presencia del buque escuela argentino Bahía Thetis, que llevó a la suspensión de su visita al puerto de Valparaíso. Las tratativas se realizaron discretamente entre ambas cancillerías y el hecho se anunció, el 11 de septiembre, a través de un comunicado conjunto dado a conocer en ambas capitales simultáneamente.²⁷

²⁴ Nores Martínez al ministro Taboada, Santiago, 1-IX-1959, AMRE, caja AH/0163; “Al tribunal de La Haya...”, cit.

²⁵ “Al tribunal de La Haya...”, “La política argentina es la de coquetear con los pactos arbitrales”, cits.

²⁶ Dirección América del Sur a Sanz, Memorándum n.º 19, Buenos Aires, 25-IX-1959, AMRE, caja AH/0163.

²⁷ Nores Martínez al ministro Taboada, Santiago, 5-IX-1959; Ministerio de Relaciones Exteriores a Nores Martínez, Buenos Aires, 12-IX-1959, AMRE, caja AH/0163; “Suspende su visita a Chile el buque escuela argentino”, *EM*, Santiago, 12-IX-1959.

El Bahía Thetis fue objeto de vuelos rasantes por parte de aviones chilenos cuando navegaba a más de 160 millas de la costa chilena y sin dirigirse a puertos chilenos, hecho que motivó una protesta argentina.²⁸

3. La controversia de Río Encuentro-Palena

El laudo de 1902 del rey británico Eduardo VII generó un problema de demarcación que se transformó en litigio: el conflicto del río Encuentro-Palena. El asunto surgió por el curso que debía seguir la línea de frontera en el sector comprendido entre los hitos 16 y 17.²⁹

El Protocolo de 1941 había establecido que, ante cualquier diferendo que se produjese en la demarcación de límites, los comisionados actuantes ejecutarían en conjunto un plano de la zona cuestionada a escala mayor, en base al cual las cancillerías de ambos países resolverían. En caso de disidencia, los gobiernos someterían ésta al arbitraje de un perito de un tercer estado, el que sería nombrado de común acuerdo dentro del plazo de un mes.³⁰

Debido a los reclamos de Chile se formó una Comisión Mixta de Límites que formuló el Acta n.º 55 (1-XI-1955) con las bases para la solución del conflicto. A pesar de que la Comisión era soberana, su decisión fue desestimada por el gobierno de Chile.³¹ El gobierno argentino aprobó lo actuado, aunque dejó en claro que no tenía necesidad de aceptar los tramos extremos que estaban delimitados y reconocidos por ambas cancillerías.

El gobierno chileno sostenía la postura del arbitraje en el problema de límites de Palena, y así lo hizo saber el canciller chileno Alejandro Sepúlveda al embajador argentino Alejandro Lastra. Cuando el embajador transmitió que el gobierno argentino recibiría complacido una propuesta formal al respecto, Sepúlveda negó que hubiera

²⁸ Secretaría de Marina a D'Hers, Buenos Aires, 25-IX-1959, AMRE, caja AH/0163. En la respuesta a la protesta argentina, el gobierno de Chile hizo notar que el Bahía Thetis en lugar de navegar por rutas de libre circulación lo había hecho por canales interiores chilenos, y dando a publicidad su recorrido, con lo cual provocaba innecesariamente nuevas divergencias. Véase Vergara Donoso a Nores Martínez, Santiago, 23-X-1959, AMRE, caja AH/0223.

²⁹ El hito 16 se encuentra ubicado en la confluencia del río Palena con el río Encuentro y el hito 17 en la margen norte del lago Palena. Los dos hitos fueron colocados en 1903 por el capitán Dickson, miembro de la Comisión demarcadora británica encargada de señalar en el terreno la delimitación establecida en la sentencia dictada en 1902 por el rey de Gran Bretaña Eduardo VII.

³⁰ Memorandum "Procedimiento del arbitraje automático para los futuros diferendos limitrofes con Chile", Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Política, Fondo CEN, caja 626.

³¹ Acta n.º 55 de la Comisión Mixta argentino-chilena, 1-XI-1955. Esta fijó la traza del límite, no la demarcación sobre el terreno.

propuesto una solución arbitral. El cambio de opinión habría obedecido a la declaración de Frondizi ante el Senado chileno favorable a un arreglo directo del problema de límites por ambos gobiernos.³²

Las instrucciones a la gendarmería, que databan de 1957 y ordenaban evitar todo incidente en la zona de Río Encuentro, se mantuvieron.³³ La Dirección América del Sur insistió en que el camino para solucionar los problemas de límites de esa área era el arbitraje.³⁴

La Cancillería, en reuniones conjuntas mantenidas con las fuerzas armadas entre agosto y diciembre de 1958, aprobó una política de negociar desde posiciones de fuerza preestablecidas.³⁵ Como consecuencia se ordenó la instalación de dos retenes de gendarmería en los puntos denominados Las Horquetas y Valle Hondo.³⁶

La asunción del gobierno de Chile por el presidente Alessandri renovó las expectativas de alcanzar una solución. Luego de la entrevista de ambos presidentes en Los Cerrillos, el canciller Florit entregó al embajador chileno Gutiérrez Olivos una propuesta de que el retiro de los carabineros y gendarmes de la zona en conflicto coincidiera con la aprobación de un plan de trabajo que fijara las bases del convenio arbitral y determinara los plazos para su confección y presentación ante los respectivos congresos para su ratificación.³⁷

Gutiérrez Olivos viajó a Chile para consultar con su gobierno. A su regreso entregó al canciller argentino la respuesta negativa de Alessandri. Por instrucción de éste, el embajador chileno debía visitar al presidente Frondizi con el objetivo de recordarle que en la declaración suscripta se hablaba de “dar los pasos necesarios para llegar” a la obtención de fórmulas arbitrales adecuadas.

Florit advirtió al embajador que el retiro de las fuerzas argentinas de una zona presuntamente litigiosa³⁸ podía ser condicionado, por ejemplo, al retiro de las fuerzas chilenas que en ese momento ocupaban las islas del canal de Beagle, que sí eran

³² Saravia a Sanz, Memorándum n.º 9, Buenos Aires, 19-V-1958, AMRE, caja AH/0252.

³³ *Ibíd.* Las instrucciones de la gendarmería de 1957 indicaban que “los puestos de gendarmería debían velar para que los pobladores argentinos de esa zona estén a cubierto de intervenciones de carabineros [...] cuidando de que todas sus actuaciones con los carabineros de Chile se ajusten dentro de las normas de corrección y cortesía”. Véase Memorándum n.º 18, Dirección América del Sur a Sanz, Buenos Aires, 16-IX-1958, AMRE, caja AH/0252.

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Memorándum, Consejería Legal al ministro Taboada, Buenos Aires, 7-VII-1959, AMRE, América del Sur, caja AH/0106.

³⁶ Nores Martínez al ministro Florit, Memorándum adjunto, Santiago, 10-I-1959, AMRE, caja AH/0163.

³⁷ Florit a Frondizi, Memorándum, 2-III-1959, Fondo CEN, caja 636.

³⁸ Florit decía “presuntamente” porque los gendarmes argentinos estaban ubicados al este de la zona demarcada por la comisión y no al oeste, y hasta el río El Tigre, que era hasta donde llegaban las pretensiones argentinas.

consideradas litigiosas por ambas cancillerías. Ante las dificultades que tendría el gobierno chileno respecto de pedidos de esa naturaleza, el gobierno argentino esperaba colaboración para resolver los pasos previos tendientes al arbitraje. Esa era la intención al sugerir aunar, con el retiro de las fuerzas, la aprobación de un plan de trabajo.³⁹

El embajador chileno presentó el 31 de marzo de 1959 unas “Bases para iniciar las negociaciones para el arbitraje”. La Dirección de Soberanía Territorial subrayó la vaguedad de su redacción, principalmente la base 2ª que no indicaba cuál sería el árbitro y el procedimiento para la cuestión de los hitos 16 y 17, aunque mencionaba “un procedimiento arbitral permanente y automático”. La Dirección aconsejaba proponer un acuerdo preliminar al Convenio de arbitraje, con bases firmes y claras y con un plazo para concertarlo.⁴⁰

Vergara Donoso presentó una queja ante el embajador argentino porque en Alto Palena la gendarmería argentina estaba construyendo un puesto para mantener en forma permanente un cuerpo de tropas. Esto significaba “innovar” y contradecía los términos del acuerdo a que habían llegado los presidentes.⁴¹

La Consejería Legal de la Cancillería argentina estimaba imprescindible la negociación conjunta y simultánea de los problemas fronterizos, con el objeto de poder obtener compensaciones favorables. Los pasos a seguir serían: a) suscripción del convenio, en el que se estipularan los puntos de arbitraje acordados, persona del árbitro, plazos de sometimiento del convenio a los respectivos congresos y ratificación por éstos; b) mantenimiento de las fuerzas de vigilancia hasta la conclusión del convenio, c) retroacción de la situación al estado anterior en caso de que el convenio no fuera ratificado, y d) intangibilidad de todos los acuerdos vigentes entre los dos países. Esta gestión debía realizarse con absoluta independencia del convenio de arbitraje.⁴²

Vergara Donoso insistió en el retiro total de retenes y puestos, a uno y otro lado de la frontera, con el compromiso de ambos gobiernos de no volver a instalarlos. Una vez accedido al retiro de los puestos, se produciría una declaración, dando por iniciadas

³⁹ Florit a Frondizi, Memorándum, 2-III-1959, cit.

⁴⁰ Embajada de Chile al Ministerio de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, 31-III-1959; Memorándum n.º 42, Díaz Cisneros a Florit, Buenos Aires, 9-IV-1959, AMRE, caja AH/0106.

⁴¹ Nores Martínez a Florit, Santiago, 12-V-1959, AMRE, caja AH/0163. Los puestos chilenos fueron retirados por la llegada del invierno. El gobierno argentino decidió retirar un puesto y disminuir sensiblemente el otro, no obstante lo cual Chile protestó por su permanencia. Véase Consejería Legal al ministro Taboada, Buenos Aires, 7-VII-1959, AMRE, caja AH/0106.

⁴² Consejería Legal al ministro Taboada, Buenos Aires, 7-VII-1959, cit.; véase también Memorándum para conocimiento del subsecretario D’Hers, Buenos Aires, 27-VIII-1959, AMRE, caja AH/0106.

las tratativas de solución.⁴³ La Cancillería argentina respondió que propondría el procedimiento en base al cual podrían iniciarse las negociaciones.⁴⁴

En una entrevista con el presidente Alessandri, el enviado argentino de Pablo Pardo solicitó las pretensiones y demarcaciones geográficas concretas de Chile. Alessandri sugirió intercambiarlas con las argentinas, comprometiéndose el embajador a enviarlas de inmediato cuando regresara a Buenos Aires.⁴⁵

Vergara Donoso entregó la propuesta de su gobierno a Nores Martínez el 5 de septiembre de 1959. El Protocolo de 1941 debía complementarse a fin de que en casos de divergencia funcionara un procedimiento arbitral permanente y automático. El árbitro permanente podía ser la Royal Geographic Society de Londres. La cuestión de Río Encuentro-Palena se trataría en protocolo aparte y aplicando el mismo procedimiento. Respecto del diferendo del canal de Beagle se firmaría un convenio de arbitraje, sobre la base del de 1938, con el agregado de que el tribunal sería la Corte Internacional de Justicia y ambos gobiernos se comprometieran a someter el convenio a la aprobación de sus congresos simultáneamente.⁴⁶

Con el fin de evitar incidentes que comprometieran los esfuerzos diplomáticos, los presidentes de la Argentina y Chile dictaron sendos decretos simultáneos. El decreto argentino correspondiente disponía que “toda autoridad militar o civil argentina [...] se abstendrá de ejecutar actos que puedan perturbar las cordiales relaciones existentes entre ambos países”. Si alguna autoridad civil o militar argentina entendiera que la chilena realizó actos que vulneraban derechos de su país en cuestiones en litigio, debía ponerlo en conocimiento de su gobierno a quien correspondía adoptar las medidas pertinentes.⁴⁷

El canciller Taboada, por su parte, comunicó al embajador Gutiérrez Olivos que el gobierno argentino, paralelamente a los acuerdos de arbitraje, proponía convenir el régimen bajo el cual se realizaría la libre navegación en los canales fueguinos que servían de acceso a los océanos, desde el estrecho de Magallanes hasta el cabo de Hornos. Este convenio sería firmado conjuntamente con los correspondientes al arreglo de límites.⁴⁸

⁴³ Nores Martínez al ministro Taboada, Santiago, 11-VII-1959, AMRE, caja AH/0253. A sugerencia de Nores Martínez, el canciller chileno aceptó que en la declaración podría no hacerse mención del retiro de retenes y puestos, aunque dejándose consignado que se había comenzado a trabajar en la remoción de obstáculos que se oponían a la concreción de la iniciativa de solución integral. *Ibid.*

⁴⁴ Saravia a Nogués, Buenos Aires, julio de 1959, AMRE, caja AH/0253.

⁴⁵ Nores Martínez al ministro Taboada, Santiago, 4 y 5-IX-1959, AMRE, caja AH/0106.

⁴⁶ Vergara Donoso a Nores Martínez, notas n.º 12996 y 12997, Santiago, 5-IX-1959, AMRE, caja AH/0106. Una tercera nota 12998 no se encuentra en el Archivo.

⁴⁷ Decreto n.º 12.523, 5-X-1959.

⁴⁸ Taboada a Gutiérrez Olivos, nota n.º 2189, Buenos Aires, 30-X-1959, AMRE, caja AH/0106.

El gobierno argentino aceptaba la proposición de iniciar negociaciones de arbitraje sobre las cuestiones de límites y presentaba sus contrapropuestas. Para la zona del canal de Beagle se respetaría el *statu quo* existente. A partir de la firma de los convenios y hasta el resultado final del arbitraje, ambos países se comprometerían a retirar las fuerzas militares y navales de ocupación o acordarían la instalación de destacamentos conjuntos.

Para la región de Río Encuentro, se proponía mantener la situación hasta la firma del convenio de arbitraje, oportunidad en que se retirarían simultáneamente las fuerzas de carabineros y gendarmería. No se realizaría ninguna actividad civil o militar hasta que se produjera la división de las jurisdicciones y el traspaso del dominio. Se estaba de acuerdo en la ratificación simultánea de los convenios.⁴⁹

4. Bases de acuerdo para el arbitraje

La negociación por la cuestión de límites alcanzó un principio de compromiso con la firma de las Bases de acuerdo para el arbitraje, constituidas por dos Memorandos del 19 y 22 de marzo de 1960.

El Memorándum del 19 de marzo, firmado en Buenos Aires, establecía que se sometería a arbitraje la interpretación del Laudo Arbitral de Su Majestad Británica del 20 de noviembre de 1902, relativa a la determinación de la línea de frontera territorial entre ambos países en el sector comprendido entre los hitos 16 y 17, a fin de que el árbitro señalara por donde corría la línea fronteriza de conformidad con la sentencia arbitral.

También sería puesta a consideración la validez y el alcance de “los acuerdos de la Comisión Mixta de Límites chileno-argentina de la reunión de octubre de 1955 que fueron desestimados por el gobierno de Chile”.

Se firmaría asimismo un acta adicional al Protocolo de 1941, por la cual los desacuerdos que se produjeran en la señalización de la frontera serían también sometidos a arbitraje “permanente y automático”. Si en 30 días los diferendos no alcanzaban solución se recurriría, sin más trámite, al árbitro para su resolución (art. 2°).

Los dos países manifestaban su acuerdo en que el árbitro fuese Su Majestad Británica y en realizar gestiones ante el presidente de la Confederación Helvética para conocer si aceptaría las funciones arbitrales referentes al art. 2°.

En el caso de que los árbitros no aceptaran, la Comisión Mixta podía designar un sustituto de común acuerdo y, si esto no fuera posible, cualquiera de las partes acudiría al presidente de Estados Unidos para que procediese a la designación.

⁴⁹ Taboada a Gutiérrez Olivios, nota n.º 2190, Buenos Aires, 30-X-1959, AMRE, caja AH/0106. Las notas nos. 2191 y 2192 complementarias no figuran en el Archivo.

Respecto del canal de Beagle, en la parte comprendida entre el meridiano occidental de Greenwich 68°36'38,5" y el meridiano de Punta Navarro (meridiano occidental de Greenwich 67°13,5") la línea fronteriza correría por la línea media del canal y, debido a accidentes geográficos que impedían la navegación, tendría las inflexiones necesarias para que ambos países tuvieran aguas propias navegables. Quedaban para la Argentina las islas e islotes situados al norte y para Chile los situados al sur de la línea divisoria.

El Memorándum disponía que para la región discutida entre los hitos 16 y 17 subsistiera el *statu quo*. El documento debía ser sometido a la aprobación de los respectivos parlamentos dentro de los 30 días posteriores a su firma.⁵⁰

El Memorándum del 22 de marzo, firmado en Santiago de Chile, se refería a la navegación por los canales fueguinos. Para los barcos argentinos se establecía la ruta habitual "entre el canal de Beagle y el estrecho de Magallanes y por la ruta directa a través del canal Murray desde el canal de Beagle hasta el pasaje Drake"; al entrar en aguas chilenas se imponía avisar a las autoridades correspondientes. Como en el caso anterior, debía someterse a la aprobación de los respectivos parlamentos.⁵¹

Fronzizi se trasladó a Santiago de Chile para dar a conocer, con el presidente Alessandri, una Declaración conjunta sobre arbitraje que comunicaba la firma de las Bases de acuerdo. Los presidentes daban a conocer el acuerdo

que demuestra que es más fácil, menos costoso, más equitativo y, por lo tanto, más digno, asentar la paz y la convivencia de las naciones en el valor inmutable de los convenios, de la justicia y el derecho, que en el juego competitivo de medios materiales de ataque o de defensa.⁵²

5. Los Protocolos de 1960

La implementación de las Bases de acuerdo generó otro viaje de de Pablo Pardo a Santiago. Fruto de esta negociación, en el Ministerio de Relaciones Exteriores argentino

⁵⁰ El artículo 5° a) proporciona el detalle de la línea fronteriza del canal Beagle, el c) las cartas náuticas a las que se refieren para las islas. Memorándum, Buenos Aires, 19-III-1960, firmado: de Pablo Pardo, Vergara Donoso, Gutiérrez Olivos, Ortúzar Escobar y Nores Martínez.

⁵¹ Memorándum, Santiago, 22-III-1960, firmado: de Pablo Pardo, Vial Infante, Vergara Donoso y Gutiérrez Olivos. La "Nota Aclaratoria" de la misma fecha y lugar expresa que no hay exigencia de "uso de prácticos chilenos". Vergara Donoso a Nores Martínez, Santiago, 22-III-1960.

⁵² Declaración Conjunta Alessandri-Fronzizi sobre Arbitraje, Santiago, 22-III-1960, Sección Tratados, MRECIC.

el 12 de junio de 1960, el canciller argentino Taboada y el embajador chileno Gutiérrez Olivos firmaron cuatro Protocolos.⁵³

1. *El Protocolo sobre río Encuentro* sometía a Su Majestad Británica la interpretación del laudo británico de 1902 dictado por Eduardo VII, para establecer por donde corría la línea fronteriza entre los hitos 16 y 17 y la validez de las actas de la Comisión Mixta, en especial la n.º 55 cuestionada por el gobierno de Chile.

Las partes se obligaban a presentar la documentación pertinente y el árbitro se comprometía a efectuar una inspección sobre el terreno. Dictada la sentencia, el árbitro designaría un demarcador para que realizara el trazado de la línea. Mientras esto sucedía, las partes aceptarían en la zona en conflicto un *modus vivendi*. Los destacamentos de gendarmes y carabineros debían retirarse y las autoridades militares y civiles atenerse a las instrucciones presidenciales de los decretos simultáneos del 5 de octubre de 1959. La sentencia del árbitro era obligatoria e inapelable y el Protocolo sería sometido dentro de los 30 días a la ratificación parlamentaria.

2. *El Protocolo sometiendo a la Corte Internacional de Justicia la cuestión de Isla Nueva, Picton y adyacentes* resolvía que en la parte del canal de Beagle comprendida entre los meridianos 68°36'38,5"y 67°13,5', la línea fronteriza entre ambos países correría por la línea media del canal. La línea contendría las inflexiones necesarias "para que ambos países queden con aguas propias navegables en toda la extensión de la parte así dividida". El trazado de la línea imaginaria quedaba definido mediante la especificación precisa de su recorrido dentro de los dos puntos mencionados. Pertenecían a la Argentina las islas e islotes situados al norte de la línea y a Chile las ubicadas al sur.

Se reconocía que pertenecían a Chile, y por tanto quedaban excluidas del procedimiento estipulado, la isla Lennox y los islotes adyacentes, y que pertenecían a la Argentina las dos islas Becasses. Se sometía a la Corte Internacional de La Haya la interpretación del Tratado de Límites de 1881 para resolver la jurisdicción sobre las islas Picton y Nueva, y los islotes Snipe, Solitario, Hermanos, Gardiner, Reparó, Packsaddle, Jorge, Augustus y el islote rocoso al sur de las dos islas Becasses.

Mientras se notificase la sentencia de la Corte, las partes mantendrían el *statu quo* para evitar incidentes y las autoridades civiles y militares debían atenerse a las instrucciones de los decretos presidenciales simultáneos.

Con la suscripción de este Protocolo y el referido a la zona de río Encuentro-Palena, las partes declaraban que se daba "solución pacífica a las únicas cuestiones de

⁵³ Los cuatro Protocolos en Sección Tratados, MRECIC. Vergara Donoso afirma que "siempre se habló de cuatro Protocolos, más propiamente será hablar de cuatro temas o materias". Cfr. Manuel Tuñón de Lara, *Testigos de la historia*, Santiago, A. Bello, 1997, p. 45.

límites pendientes entre ambos países, con la sola excepción de la cuestión relativa a la Antártida”.

3. *Acta Adicional al Protocolo del 16 de abril de 1941 sobre revisión, reposición y densificación de hitos*. Por esta Acta se sometía a las cancillerías los desacuerdos que se podían producir en la Comisión Mixta de Límites y se disponía elevar al árbitro la determinación del recorrido de la línea fronteriza, si las dos cancillerías no llegaran a ponerse de acuerdo dentro de los 90 días de notificada la divergencia.

El árbitro estaba facultado para practicar inspecciones, fijar procedimientos sumarios y señalar las reglas procesales necesarias. El árbitro designado era el presidente de la Confederación Helvética. El propósito de esta Acta era “dar carácter estable y automático al procedimiento arbitral contemplado en el artículo octavo del Protocolo del 16 de abril de 1941”.

4. *Convenio de Navegación en los canales fueguinos*. Se reconocía el derecho de paso inocente de los buques de guerra argentinos por la ruta habitual entre el canal Beagle y el estrecho de Magallanes o por la ruta directa a través del canal Murray entre el canal Beagle y el pasaje Drake. El requisito para tránsito de dichos barcos era enviar a las autoridades navales de la zona una comunicación con suficiente anticipación. Algo semejante se aplicaba para el caso de fondeo y no se requerían prácticos chilenos.

Si bien nunca dudó de la “inmejorable buena voluntad del canciller chileno” hacia la Argentina y los acuerdos, Nores Martínez advirtió sobre la posibilidad de que los chilenos quisieran negociar la exclusión del Convenio de Navegación. Su consejo era que el gobierno argentino se mantuviera firme en la tratativa conjunta de todos los convenios, y sólo considerara una renegociación en caso de un planteo definitivo.⁵⁴

Las críticas a los protocolos en Chile trascendieron los márgenes lógicos de los temas en debate, en opinión de Nores Martínez, y apuntaron a la Argentina, su gobierno, sus fuerzas armadas y su diplomacia. El presidente Frondizi era descripto como sujeto a muchas presiones y, por consiguiente, se aconsejaba no concertar con un gobernante que carecía de independencia. Bajo “la apariencia inocente de algunos protocolos” se advertían intenciones imperialistas de la Argentina. La embajada argentina había respondido con el silencio.

Nores Martínez presentó la renuncia por motivos ajenos al clima que imperaba en Chile, pero la misma fue interpretada como producto de las críticas. El embajador señalaba que si su salida dejaba esa impresión y el gobierno demoraba la designación de su sucesor, se habría configurado “una suerte de sanción diplomática a los injuriantes”. En su opinión, era necesario adoptar una posición más enérgica.⁵⁵

⁵⁴ Nores Martínez al ministro Taboada, Santiago, 4-X-1960, AMRE, caja AH/0112.

⁵⁵ Nores Martínez al ministro Taboada, Santiago, 17-I-1960, AMRE, caja AH/0112.

La publicidad en contra de los instrumentos creó un clima general de pesimismo respecto del proceso de votación de los Protocolos en la comisión de Relaciones Exteriores del Senado.⁵⁶ El gobierno chileno impidió la incorporación del senador Guillermo Izquierdo Araya para mantener a Edgardo Barrueto, que había comprometido su voto afirmativo. Se aseguró así la aprobación de uno de los Protocolos.⁵⁷

Vergara Donoso comunicó al encargado de negocios argentino, Eduardo L. Novaro, que la mencionada Acta Adicional sería tratada en la comisión de Relaciones Exteriores del Senado el 20 de diciembre. Lamentablemente los demás acuerdos serían estudiados después de las elecciones de marzo. Su posición sería de militancia permanente para poder llevar su gestión a feliz término.⁵⁸

Gutiérrez Olivos solicitó a la Cancillería argentina, en marzo de 1961, introducir modificaciones al Acta Adicional, de acuerdo a las conversaciones mantenidas. El gobierno argentino comunicó la aceptación de aquéllas el 8 de septiembre de 1961, en virtud de lo cual el instrumento entró en vigencia.⁵⁹

El Congreso chileno nunca ratificó los otros dos Protocolos ni el Convenio de Navegación, por lo cual tampoco fueron tratados por el Parlamento argentino.

Vergara Donoso reconoció posteriormente que “si esos protocolos se hubieran aprobado estaríamos hoy tranquilos a uno y otro lado de la frontera, lamentablemente problemas pequeños, de orden político, impidieron que así ocurriera”.⁶⁰

⁵⁶ La comisión de Relaciones Exteriores del Senado estaba integrada por Francisco Bulnes (conservador), Fernando Alessandri (liberal), Edgardo Barrueto (independiente, ex agrario-laborista), Salvador Allende (socialista) y Ulises Correa (radical, presidente de la Comisión). Los tres primeros votaban a favor de la aprobación de los Protocolos, Allende en contra, y Correa se abstenía.

⁵⁷ El senador desplazado protestó públicamente y originó una polémica periodística que desprestigió la medida adoptada. Véase Norez Martínez al ministro Taboada, Santiago, 17-I-1960 (otra), AMRE, caja AH/0112.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Gutiérrez Olivos al ministro Taboada, Buenos Aires, 8-III-1961, y Vítolo al embajador de Chile, Buenos Aires, 8-IX-1961, Sección Tratados, MRECIC. Las modificaciones solicitadas eran: 1) la supresión de la frase “sobre revisión, reposición y densificación de hitos”, en el enunciado y artículo 1º; 2) en el artículo 2º se especificaban los instrumentos jurídicos que fijaban el tramo de la frontera; 3) el árbitro quedaba facultado a fijar los plazos de presentación de las memorias de las partes, y 4) el Acta Adicional era aplicable únicamente a los desacuerdos que se produjeran en la Comisión Mixta en el desempeño de las funciones que le otorgaba el Protocolo del 16 de abril de 1941.

⁶⁰ Rizzo Romano, *op. cit.*, p. 60.

6. La Antártida argentina

El Comité Especial para las Investigaciones Antárticas⁶¹ fue establecido en 1956 con el objetivo de intercambiar información científica. Este decidió realizar un Año Geofísico Internacional (AGI) que se llevó a cabo de julio de 1957 a diciembre de 1958.

El gobierno argentino reafirmó los principios sostenidos hasta entonces: 1) respeto de la soberanía argentina; 2) rechazo de cualquier intento de internacionalización o de creación de un organismo central administrador; 3) no aceptación de las inspecciones recíprocas obligatorias; 4) utilización con fines pacíficos y colaboración científica y proscripción de experiencias atómicas, y 5) congelación de pretensiones sobre la zona al 1º de enero de 1957.⁶²

La pertenencia de las bases a distintos países y la presencia de bases de la URSS en el sector australiano -que producía inquietud en el gobierno norteamericano-, sumado al conocimiento que de ese espacio geográfico aportó el AGI, apuraron la búsqueda de un *status* jurídico apropiado para resolver la compleja situación de la Antártida. El gobierno norteamericano invitó a una reunión a todos los países implicados en el territorio para acordar un tratado.⁶³

La Conferencia Antártica se reunió en Washington el 15 de octubre de 1959 y formaron parte de ella doce estados, de los cuales siete sostenían su soberanía sobre alguna porción del continente antártico: Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Los otros cinco países: Bélgica, Estados Unidos, Japón, Sudáfrica y la Unión Soviética habían realizado exploraciones en la zona, pero no reclamaban territorio.

El representante argentino, Adolfo Scilingo, recordó que “el objetivo de esta Conferencia es acordar el uso exclusivamente pacífico y la cooperación científica, con la conformidad expresa de todas las partes, en la zona antártica, dentro del límite geográfico que se convenga”.⁶⁴

⁶¹ Para la cuestión véase Cisneros y Escudé (dirs), *op. cit.*, t. XIII, pp. 285-288; *Tratado Antártico: texto completo*, Buenos Aires, Dirección General del Antártico, 1995, 7 pp.; Adolfo Scilingo, *El Tratado Antártico: defensa de la soberanía y la proscripción nuclear*, Buenos Aires, Hachette, 1963; Angel Molinari, *La Argentina en la Antártida; 100 años de presencia permanente e ininterrumpida*, Buenos Aires, CARI, 2005; Raúl Labougle, *De re diplomática*, Buenos Aires, Kraft, 1964; CARI, *Antártida y el sistema del Tratado Antártico. Evolución histórica y política. Intereses argentinos. Protocolo sobre el medio ambiente*, Buenos Aires, Manantial, 1996.

⁶² Memorandum “Conferencia de prensa”, pronunciada por el canciller Florit 22-XII-1958, Fondo CEN, caja 541.

⁶³ La Cancillería argentina aceptó la invitación por nota del 14-5-1958. Cfr. Scilingo, *op. cit.* p. 17.

⁶⁴ *Ibíd.* pp. 47-48.

El gobierno argentino postuló la prohibición de realizar pruebas nucleares y depositar desechos radiactivos. La última cuestión sorprendió tanto a los norteamericanos como a los soviéticos y provocó polémica en la reunión. Estados Unidos, que en un principio se había opuesto, finalmente aceptó la propuesta, después de una entrevista del embajador argentino en Washington, del Carril, con el secretario de Estado Christian Herter.⁶⁵

El Tratado Antártico se suscribió en Washington, el 1º de diciembre de 1959.⁶⁶ Prescribía las actividades de naturaleza militar, estableciendo la primera prohibición nuclear limitada; resguardaba los derechos de las partes respecto de la cooperación científica; buscaba evitar la internacionalización y protegía el medio ambiente.

El artículo IV establecía que ninguna disposición del Tratado se interpretaría como una renuncia, por cualquiera de las Partes Contratantes, a sus derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártida, que hubiera hecho valer precedentemente. Ninguna acción que se realizara mientras el Tratado conservara su vigencia sería válida para justificar un reclamo de soberanía territorial.

El Congreso argentino aprobó el Tratado el 25 de abril de 1961 (Ley n° 15.802) y fue promulgado por decreto n° 3620, el 5 de mayo de 1961. El depósito ante el gobierno de Estados Unidos se realizó el 23 de junio de 1961.

El interés argentino en la Antártida era compartido con Australia, Chile, Nueva Zelanda y Unión Sudafricana. Para todos ellos la región presentaba un interés político y estratégico que sobrepasaba el paralelo 60º de latitud sur. Para la Argentina el pasaje Drake tenía importancia estratégica.

Fronzizi visitó la Base 1º de Mayo en la isla Decepción, el 8 de marzo de 1961, antes de la ratificación del Tratado Antártico y estando también pendientes de ratificación los Protocolos firmados con Chile en el Congreso del país vecino. Era la primera vez que un mandatario argentino llegaba a la Antártida.

El presidente señaló en su discurso que llevaba a ese territorio el saludo del pueblo argentino a quienes mantenían la soberanía nacional en la Antártida. La historia de la presencia argentina en esa región desde 1904 la hacían “parte inseparable del territorio nacional”.

El Tratado Antártico era “la primera tentativa lograda de integrar los intereses de un grupo de naciones y ponerlos al servicio de la paz y del bien de la humanidad”. Era de desear que la prohibición de detonaciones atómicas, alentada por la Argentina, se extendiera al mundo entero.

⁶⁵ Embajada de la República Argentina, Washington, s/f; Memorandum del Ministerio de Relaciones Exteriores a la Secretaría de Enlace y Coordinación de la Presidencia, Buenos Aires, 9-II-1960, Fondo CEN, caja 541.

⁶⁶ Tratado Antártico, cit.

El presidente terminó su alocución agradeciendo el sacrificio que realizaban quienes estaban en una de las “avanzadas de su lucha contra los medios naturales adversos”.⁶⁷

De inmediato, tanto el gobierno de Chile como el del Reino Unido presentaron sendas protestas, en virtud de que esos países también poseían bases en la isla Decepción. Frondizi comentó posteriormente que la nota chilena estaba redactada en “términos correctos pero severos”, afirmando el principio de soberanía de Chile sobre la zona. La protesta británica, en cambio, “lamentaba que el gobierno argentino no hubiera informado que el presidente Frondizi iba a visitar territorios de SMB, para rendirle los honores correspondientes”.⁶⁸

El Tratado Antártico tenía detractores en la Argentina. Es posible que el viaje de Frondizi a la Antártida haya sido una reafirmación de la soberanía argentina para obtener la ratificación de aquél pendiente en la cámara de Diputados. Por el contrario, la ratificación de los Protocolos con Chile se postergó indefinidamente.

7. Entrevista Frondizi-Alessandri en Viña del Mar

Frondizi volvió a reunirse con Alessandri entre el 9 y el 11 de septiembre de 1961. Para ese entonces había tenido lugar la reunión Frondizi-Quadros en Uruguayana, donde se había producido un acercamiento entre ambos gobiernos concretado en la firma de varios instrumentos, principalmente el que establecía un mecanismo de consulta. La conferencia había despertado suspicacias en Chile, por lo cual Frondizi quiso disiparlas y cumplir, a la vez, con el compromiso contraído de explicar a los gobiernos vecinos el alcance de las conversaciones. El reciente lanzamiento de la Alianza para el Progreso en Punta del Este también reclamaba la coordinación de esfuerzos económicos. La aceptación de las modificaciones al Acta Adicional al Protocolo de 1941 por el gobierno argentino, el día anterior al viaje, constituyó una expresión de buena voluntad para impulsar la ratificación pendiente de los otros instrumentos.

La entrevista fue preparada en la Cancillería con varios documentos que recordaban el estado de la cuestión y trazaban las líneas estratégicas a seguir.⁶⁹ Se

⁶⁷ Arturo Frondizi, *Mensaje desde la Antártida*, Buenos Aires, Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación, 1961, 9 pp.

⁶⁸ Luna, *op. cit.*, pp. 124-125; “El gobierno de Chile formuló una protesta”; “La protesta de Chile recibió ayer Taboada”, *LP*, 10 y 12-III-1961.

⁶⁹ Consejería legal al ministro de Relaciones Exteriores, Memorándum “Los conflictos suscritos con Chile en la zona del Río Encuentro y en el Canal Beagle”, Buenos Aires, 18-IV-1961; Para información del subsecretario de Relaciones Exteriores Oscar H. Camilión, producido por el consejero legal Medoro Delfino, el representante del Ministerio de Marina Capitán Carlos Ledesma y el jefe del Gabinete del ministro J. M. Ruda, Memorándum “Problemas de límites de

sugería al presidente Frondizi una reformulación de la política argentino-chilena con insistencia en los aspectos políticos. El tema de las fronteras debía ser marginal, dejando paso a las relaciones económicas, culturales, políticas y estratégicas a nivel continental. El esquema de fronteras mediatas se consideraba perimido.

La conferencia de Uruguayana había introducido una nueva perspectiva en el diseño de política internacional en el continente, que interesaba mantener. Convenía atraer a Chile a esa política. El entendimiento Argentina-Brasil-Chile era condición para la integración del continente. La zona de libre comercio reclamaba un frente común de los países del continente para la solución de los problemas.

El interés del gobierno argentino en mantener sus lazos tradicionales de amistad con Perú podía ayudar a que las relaciones chileno-peruanas se flexibilizaran. Un Chile aislado sería negativo para toda la región.

La reunión recientemente celebrada en Punta del Este era considerada positiva, y se esperaba que la administración Kennedy ayudara al continente en sus problemas de desarrollo.

Dentro de lo estrictamente bilateral, se insistía en la necesidad de obtener la ratificación de los Protocolos por el Congreso chileno.

La reunión de los presidentes tuvo lugar en Viña del Mar. El canciller chileno Carlos Martínez Sotomayor declaró que la entrevista era “a agenda abierta”. Las conversaciones versarían sobre la grave situación mundial⁷⁰ porque cualquier amenaza para la paz preocupaba a América latina. El próximo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU ofrecía una “oportunidad para que las naciones latinoamericanas asuman la responsabilidad que les corresponde dentro de la comunidad internacional”.

Los chilenos también reclamaban la implementación de las medidas enunciadas en la reunión de Punta del Este. Esto significaba “determinar lo que se estime conveniente hacer en el plano de las relaciones entre los dos países o lo que se desee sugerir a nivel regional para que la Alianza para el Progreso se vea fortalecida y garantizada”.⁷¹

Como resultado de la entrevista, los presidentes emitieron una Declaración de Viña del Mar, donde expresaban, en momentos de las graves amenazas que perturbaban la paz mundial, su “inquebrantable propósito de cooperar [...] al afianzamiento de una convivencia pacífica” y la necesidad de encontrar soluciones basadas en el derecho

la Argentina”, Buenos Aires, 5-IX-1961; Entrevista de los Señores Presidentes de Argentina y Chile. Objetivos, Viña del Mar, septiembre 1961, AMRE, Fondo E, caja AH/0008.

⁷⁰ En esos momentos se producía la crisis de Berlín y se implementaba el puente aéreo norteamericano para abastecer a la ciudad.

⁷¹ “Viña del Mar reunión con agenda abierta”, *CI*, 9-IX-1961.

internacional. Para que ello fuese posible era indispensable asegurar en el orden internacional los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Entendían que para fortalecer el sistema regional era necesario movilizar la solidaridad continental en base a los principios de la Carta de Bogotá, que comprendía la fiel observancia de los tratados, el respeto al ejercicio de los derechos humanos, la no intervención en los asuntos internos o externos de los estados y la autodeterminación de los pueblos. La Alianza para el Progreso y la Carta de Punta del Este “representan una etapa nueva en el campo de la cooperación interamericana”, por lo cual cabía implementarlas en sus respectivos países. Esperaban que el gobierno de Estados Unidos colaborara en las actividades económicas y comerciales interamericanas. Declaraban su confianza en que el espíritu de colaboración que inspiró la Alianza para el Progreso “se mantendrá en la forma que ha sido anunciada por el presidente Kennedy”.

La voluntad de cooperación comprometió a los presidentes a efectuar consultas continuas sobre asuntos de interés común y coordinar la acción en los organismos internacionales y en el ámbito regional y mundial.⁷²

Las Actas adicionales fueron la implementación de las conversaciones traducidas en medidas concretas. Se referían a los siguientes asuntos: I. “Intercambio de informaciones sobre política económica”; II. “Financiamiento del intercambio comercial entre ambas naciones y sus respectivos planes de desarrollo”; III. “Vías de comunicación, transporte y turismo”; IV. “Cooperación en los campos científico, cultural y otros”, y V. “Equivalencia de protección en materia laboral”.⁷³

⁷² “Declaración de Viña del Mar suscrita por los Presidentes de Chile y Argentina”, en *Presencia internacional de Chile*, Buenos Aires, 1962, pp. 7-10.

⁷³ “Viña del Mar, 11-IX-1961, firmado: Alessandri-Frondizi”, Sección Tratados, MRECIC.

CAPÍTULO V

RELACIONES CON BRASIL

Introducción

El gobierno de Frondizi imaginó el mundo de posguerra en competencia económica y coexistencia pacífica, factores que reemplazaban la estrategia de bloques y la contención. En contra de una opinión política mayoritaria, desestimó una nueva conflagración mundial. La política exterior de la Argentina debía servir entonces a una estrategia nacional de desarrollo e integración. La vinculación económica perimida con el Reino Unido y la necesidad de financiar el desarrollo condujeron a que el eje de la política exterior virara hacia una reubicación dentro del continente. La posición argentina reclamaba un giro favorable y la relación con Brasil adquiriría un rol relevante.

América latina, o más precisamente América del Sur, se consideraba el ámbito natural de la Argentina en virtud de dos elementos: la unidad religiosa, espiritual, histórica y geográfica, y el reconocimiento de que el desarrollo del país debía ser paralelo al de los demás de la región. Por estos motivos los primeros viajes del presidente fueron a los países limítrofes –aunque una visita a Estados Unidos el año siguiente demostrara que pragmáticamente se reconocía la ubicación de la fuente principal de financiamiento.¹

Los objetivos y el estilo de la diplomacia argentina con Brasil se inscribían en el proyecto latinoamericano de relaciones internacionales que Frondizi se propuso intensificar durante su presidencia. En este contexto no resultaba sorprendente que la relación bilateral mostrara un cambio de estilo que reflejaba objetivos políticos definidos.

Se optó también por el multilateralismo, considerando que éste aportaría soluciones concretas para la región. En consecuencia, el gobierno argentino dio su

¹ Carlos Florit, “La política exterior durante el gobierno desarrollista”, *Todo es Historia*, año XXI, marzo de 1988, n° 249, pp. 25-26.

apoyo a la Operación Panamericana propuesta por Brasil y participó de la creación y sesiones del Comité de los 21, tema que es analizado en otro capítulo de este libro.

Las conversaciones mantenidas durante la Conferencia de Uruguayana y los documentos firmados en ella, de los que nos ocuparemos en este capítulo, reflejaron claramente los objetivos del gobierno argentino en la relación con Brasil y los demás países vecinos.

1. Cuestiones bilaterales en la presidencia de Juscelino Kubitschek. El problema de la balanza comercial

Cuando Frondizi asumió el gobierno, el presidente Juscelino Kubitschek llevaba ya dos años en la presidencia de Brasil. El primer contacto bilateral relevante se produjo a raíz de la propuesta de Kubitschek, denominada Operación Panamericana, a la que nos hemos referido con anterioridad. En síntesis, la iniciativa expresaba que el problema del subdesarrollo tendría que solucionarse, ya que era el camino para que los países latinoamericanos resistiesen la penetración del comunismo y sirviesen a la causa de Occidente.

La Argentina suscribió con Brasil un convenio económico en septiembre de 1958, por tres años renovable, cuyos objetivos eran: 1) regular los pagos entre ambas naciones para facilitar la gradual multilateralización de los mismos entre los países latinoamericanos; 2) continuar aplicando las disposiciones del Tratado de Comercio y Navegación firmado entre ambas naciones en 1940, y 3) facilitar la exportación e importación recíproca de frutas dentro de un régimen de libre comercio.²

El problema existente con Brasil era el déficit de la balanza comercial favorable a la Argentina y que preocupaba a los brasileños:

Años	Exportación	Importación
1958	76.100	127.900
1959	88.762.339	57.577.503
1960	82.836.783	63.446.082
1961	26.781.204	77.642.456
1962	68.454	62.597

Fuente: Boletín del INDEC, Buenos Aires, años 1959 a 1962, las cifras están en dólares

² Sección Tratados, MRECIC.

Como resultado del encuentro de los cancilleres, Diógenes Taboada y Horacio Lafer, un comunicado de Itamaraty reconocía la necesidad de “un desarrollo económico armonioso” de los dos países y una aceleración en el intercambio de ideas sobre el fomento en la ciencia, la industria y la agricultura. La reunión finalizó sin resultados concretos pero se consideró auspicioso que los dos países hubieran decidido realizar un estudio conjunto de sus problemas.³

Los cancilleres volvieron a analizar en Buenos Aires otros temas de las relaciones bilaterales: la asistencia judicial penal, civil y comercial; los transportes aéreos regulares, los privilegios aduaneros de las representaciones consulares, la prevención y represión del contrabando, el canje de correspondencia oficial por valija diplomática, y el tránsito de balsas en el río Uruguay, entre Santo Tomé y Sao Borja.

Taboada y Lafer concordaron en la celebración de un tratado de extradición, y convenciones y acuerdos en los temas mencionados, conviniendo iniciar negociaciones entre marzo y junio de 1960 en ambas capitales. Lo resuelto fue dado a conocer en una Declaración Conjunta, que llevaba fecha de 26 de noviembre de 1959.⁴

Lafer declaró que sería conveniente que Brasil consumiera el trigo de la Argentina y ésta el café de su vecino, a fin de alcanzar un equilibrio en el intercambio comercial. Justificó la negativa de su país a firmar el tratado para la constitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en que no había sido discutido suficientemente, aunque aclaró que las fuerzas productivas brasileñas tenían una opinión positiva del libre comercio. Brasil modificaría su posición y sería uno de los firmantes originales del tratado.⁵

La evolución de las relaciones bilaterales llevó al canciller brasileño a sostener que la nueva política de mutua cooperación entre Brasil y la Argentina había cedido el paso al encauzamiento de las energías hacia un programa sin precedentes de acción política y económica conjunta.⁶

³ “Brasil intensificará su comercio con nuestro país”, *Correo de la Tarde*, 2-X-1959.

⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores, Sección Tratados, Brasil. Declaración Conjunta, Buenos Aires, 26-XI-1959. El Tratado de extradición se firmó el 15 de noviembre de 1961, y entró en vigencia el 7 de junio de 1968.

⁵ El Tratado de Montevideo, por el cual se creaba la ALALC, se firmó el 18 de febrero de 1960 y entró en vigor el 10 de junio de 1960 (ley 15.378). Los primeros firmantes fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. La finalidad de la creación de la ALALC era llegar a establecer un mercado común latinoamericano. El tratado preveía un período transitorio de doce años para la desaparición de los aranceles.

⁶ “Declaraciones del canciller Horacio Lafer”, *LP*, 12-IV-1960. Las palabras de Lafer pretendían desautorizar la versión, recogida por un diario norteamericano, de que esos dos países estaban compitiendo por la hegemonía política en Sudamérica. La versión citaba el viaje realizado por Lafer a Paraguay como ejemplo de los intentos de Brasil de ampliar su esfera de influencia a expensas de la Argentina. El canciller brasileño calificó la noticia de errónea, dado

La visita del canciller brasileño a la Argentina tuvo amplia recepción en la prensa brasileña la que le otorgó “trascendencia”. El nervio de las entrevistas giró sobre la posibilidad de que la Argentina aprovechara el saldo que arrojaba la balanza comercial para realizar compras en Brasil tanto de material ferroviario como de café. No faltaron tampoco los temas políticos y militares.⁷

Kubitschek, en una recepción realizada en la embajada argentina con motivo de festejarse el sesquicentenario de la Revolución de Mayo, pronunció palabras semejantes. El presidente brasileño sostuvo que Frondizi ya había adelantado la idea en su “memorable discurso” pronunciado en el palacio de Itamaraty. En un mensaje personal al presidente argentino, el presidente brasileño reiteró la identidad de “principios de perfecta comunión política y esperanzas de prosperidad para todas las naciones americanas”.⁸

Kubitschek anunció por segunda vez su visita a la Argentina para julio de 1960. Sin embargo, el viaje, que incluiría también otros países sudamericanos, fue suspendido en virtud de razones electorales.⁹ Kubitschek y Frondizi mantuvieron una conversación telefónica de la cual se informó oficialmente que habían tenido “identidad de puntos de vista respecto de asuntos generales e ideas sobre la política panamericana”.¹⁰

El gobierno brasileño envió a la Argentina una misión económica, presidida por el ministro de Hacienda, Sebastiao Paes de Almeida, con la intención de alcanzar una solución al problema del desequilibrio de la balanza comercial que a fines de 1960 ascendía a 62 millones de dólares. Los brasileños consideraban que el gobierno argentino había hecho caso omiso de los instrumentos que regulaban el comercio recíproco, generando una *impasse* que suscitaba la atención de su gobierno.

La misión brasileña apuntaba a acordar medidas para promover la importación de materias primas y bienes industriales, asegurando una adecuada contrapartida de

que antes de viajar había realizado consultas con su colega Taboada, con quien concordó que lazos más estrechos con Paraguay servirían a la causa de la democracia en ese país. *Ibíd.*

⁷ Camilión a Taboada, Río de Janeiro, 1-12-1959, n° 816, Fondo CEN, caja 1439. Camilión, encargado de negocios, destacaba que en conversación con Lafer éste manifestó estar “satisfecho por los resultados del viaje por el clima y comprensión que encontró e iguales términos manifestaron los demás miembros de la comitiva”. *Ibíd.*

⁸ “Adhesión del Doctor Juscelino Kubitschek”, *LP*, 26-V-1960.

⁹ “La visita a la Argentina del Pte. Kubitschek”, *LP*, 25-IV-1960; Muñiz al ministro Taboada, Río de Janeiro, 14-VII-1960, AMRE, caja Brasil. 1960. Por una disposición constitucional el vicepresidente Goulart no podía ejercer el poder Ejecutivo en los últimos seis meses antes de una elección, porque esto lo invalidaría para asumir el mismo cargo si se presentaba como candidato y ganaba. A pesar de contemplarse su ausencia del país, acompañando a Kubitschek en su gira, no se consideró conveniente alejarlo de la campaña electoral durante más de un mes, por lo cual finalmente el presidente decidió cancelar su viaje.

¹⁰ Los temas tratados incluyeron también la conferencia de cancilleres de San José de Costa Rica, la cuestión de Cuba y la próxima conferencia del Comité de los 21 en Bogotá. Cfr. “Comunicóse con el Dr. Frondizi el Pte. Kubitschek”, *LP*, 4-IX-1960.

importaciones y exportaciones; prestar amparo a las operaciones de complementación industrial que atendieran los intereses de los dos países, y conceder facilidades en la contratación y liquidación de las referidas transacciones. Aunque tenía la posibilidad de vender en el mercado norteamericano, Brasil deseaba mantener la compra de trigo en la Argentina para poder exportar sus bienes industriales.¹¹

La Cancillería argentina opinaba que no convenía contraer compromisos formales con la misión brasileña, en razón de que el gobierno de Kubitschek estaba por finalizar su gestión y no se conocía el rumbo que seguiría la política brasileña en los ámbitos monetario y comercial, decisivo para el intercambio y los pagos recíprocos.

La cuestión del crédito favorable a la Argentina debía tomarse con reservas debido a tres razones: a) era un arma de negociación respecto del futuro régimen de pagos aún no acordado entre los países de la ALALC; b) tenía influencia decisiva en las posibilidades de exportación de manufacturas argentinas dentro del régimen de la ALALC, y c) constituía un arma de negociación para inducir a Brasil a aceptar un régimen de pagos multilateral y convertible en la ALALC, conforme con los demás países asociados y con la política monetaria argentina. Por ello no era el momento oportuno para tomar decisiones.¹² La misión brasileña regresó sin haber alcanzado un resultado concreto.

De esta manera, la intención del gobierno de Frondizi de lograr un acercamiento en las relaciones con Brasil no había podido profundizarse cuando llegaba a su término el período de Kubitschek. Los brasileños mencionaban una *impasse* generada en el intercambio comercial como consecuencia de la reforma monetaria argentina.

Los programas de Kubitschek y Frondizi -como señalan Devoto y Fausto- tuvieron muchos puntos en común, aunque los apoyos políticos para llevarlos adelante fueron muy distintos en ambos casos. La situación general, la composición de la coalición que los había llevado al poder, y el rol de las oposiciones incidieron para que la política de Frondizi ofreciera menos coherencia que la de Kubitschek. Estos autores también recuerdan los distintos momentos históricos en que ambos iniciaron sus presidencias, siendo mucho más cercana la de Frondizi a una reactivación de la confrontación Este-Oeste.¹³

Algo semejante afirma Kathryn Sikkink cuando analiza que los dos presidentes eran “innovadores políticos con programas mucho más ambiciosos y multifacéticos que los necesarios para sobrevivir”. Ambos países adoptaron el desarrollismo como idea

¹¹ Intercambio comercial Brasil-Argentina, s/f, Fondo CEN, caja 614. Este documento detalla la situación del comercio recíproco y los objetivos de la misión brasileña.

¹² Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Misión económica brasilera, s/f, Fondo CEN, caja 614.

¹³ Fernando Devoto y Boris Fausto, *Argentina-Brasil, 1850-2000*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008, pp. 342 y 336.

innovadora, aunque con distintos resultados. En Brasil tuvo más éxito que en la Argentina como consecuencia de “la mayor capacidad institucional del Estado brasileño y de la forma en que las ideas desarrollistas se presentaron y se encarnaron en las instituciones”.¹⁴

2. Presidencia de Janio Quadros

Janio Quadros fue elegido presidente de Brasil por el margen más alto en la historia electoral del país, obteniendo casi tantos votos como los otros dos candidatos juntos. Posiblemente esto fuera consecuencia de su gestión eficiente y estabilizadora como gobernador del estado de San Pablo. El candidato más votado para vicepresidente fue Joao Goulart. El resultado de la elección importaba un vuelco radical pues significaba el fin de la era varguista.¹⁵

El nuevo presidente brasileño mantuvo una actitud amistosa hacia la Argentina. En una entrevista con el ingeniero Alberto Constantini, ministro de Obras y Servicios Públicos de la Argentina -quien era portador de un saludo del presidente Frondizi-, Quadros expresó su convicción acerca de la necesidad de que la Argentina y Brasil se vincularan estrechamente, de modo de cumplir con eficacia un papel orientador en América latina y hacerse oír en el concierto mundial.

En el aspecto económico, el presidente brasileño sostuvo que la experiencia europea indicaba la conveniencia de que el mercado común latinoamericano y la complementación económica de los países que lo componían adquirieran vigencia. La Argentina y Brasil podían cumplir de esa manera su natural papel de abastecer a América latina.

Quadros consideró muy conveniente que se realizara “una reunión de ambos presidentes a efectos de superar la actual ‘impasse’ económico- financiera existente”. A efectos de evidenciar la buena voluntad brasileña, se encontraba dispuesto a realizar de inmediato una adquisición de 80/100 mil toneladas de trigo argentino, con el exclusivo propósito de reiniciar el intercambio comercial entre ambos países.¹⁶

¹⁴ Kathryn Sikkink, *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, pp. 22 y 26.

¹⁵ Nelson Valente, *Janio da Silva Quadros. Crónica de una renuncia anunciada*, Sao Paulo, Intermedia, 2007; María Victoria de Mesquita Benavides, *O governo Janio Quadros*, Sao Paulo, Brasiliense, 1994.

¹⁶ Constantini viajó para conocer Brasilia y concretar la erección de la nueva sede de la embajada argentina. Véase Memorandum. “Síntesis de la entrevista mantenida con el presidente de Brasil Dr. Janio Quadros, por el ministro de Obras y Servicios Públicos, el 3-III-1961”, Fondo CEN, caja 614.

La política exterior brasileña había asumido una posición afirmativa e independiente, sin desconocer los compromisos contraídos, según declaración del propio presidente Quadros. Este buscó justificar su política internacional de apertura hacia todos los países del mundo, “en el área de influencia comunista, en los nuevos países afroasiáticos, en todas partes”. Respecto de las relaciones con la Argentina, el presidente brasileño sostuvo que nunca habían sido tan cordiales.¹⁷

La preocupación por la inclinación hacia una política exterior independiente del gobierno de Quadros y la importancia que se atribuía al rol de Brasil en los problemas hemisféricos llevaron al Departamento de Estado norteamericano a fijar una posición en parte concordante con la del gobierno de Frondizi. La línea de acción fue tomar la iniciativa para establecer relaciones amistosas con el nuevo gobierno, ofreciendo un crédito del Eximbank, a fin de solucionar el problema de balanza de pagos; el programa Alimentos para la Paz, y el programa de Desarrollo Social, para paliar el problema del deprimido nordeste. El Departamento consideraba que el ofrecimiento de ayuda norteamericana sería más efectivo si se reconocía como proveniente de una acción amistosa y no como producto de presión alguna por parte del presidente Quadros.¹⁸

3. Conferencia de Uruguayana

Ante la propuesta de Quadros de una reunión de presidentes para tratar los problemas económicos, el gobierno argentino inició gestiones para lograr la realización de una conferencia, pero con un temario más abarcativo que la cuestión económica.

Las actitudes proclives a un neutralismo afroasiático del presidente brasileño provocaban el rechazo en distintos ámbitos de la Argentina, especialmente en las fuerzas armadas.¹⁹ El secretario de Marina, almirante Gastón Clement, pidió al presidente Frondizi postergar la entrevista, en razón del viraje a la izquierda que se observaba en el presidente Quadros. El canciller argentino Taboada, partidario de

¹⁷ “Varios aspectos de su política nos expone el Dr. Janio Quadros”, *LN*, 2-IV-1961.

¹⁸ *Establishing Relations with the New Brazilian Administration*, Washington, 1-II-1961, *FRUS*, 1961-1963, Volume XII, American Republics, doc. 203.

¹⁹ El presidente brasileño había realizado una visita a Cuba en abril de 1960 y declaró que no había visto infiltración comunista; posteriormente indicó su disgusto por la desviación del gobierno cubano que ponía en peligro la seguridad hemisférica. En caso de ser elegido, Quadros anunció que perseguiría una política de “absoluta independencia” y reiniciaría relaciones con la Unión Soviética y los países de su bloque. Memorandum From the Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs to Acting Secretary of State Bowles, Washington, 14-5-1961, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 208.

realizar la reunión, desmintió el carácter procomunista de la política de Quadros en un informe enviado a Frondizi.²⁰

Los militares consideraban toda actitud de Frondizi que no fuese de manifiesta oposición a la Cuba de Castro como promotora de la difusión del comunismo en la Argentina y el resto de América Latina.²¹ El presidente argentino, por su parte, estaba decidido a mostrar que buscaba desempeñar un papel independiente en las políticas hemisféricas y en el concierto mundial.

Los presidentes Frondizi y Quadros se reunieron en Uruguayana entre el 20 y 22 de abril de 1961. La conferencia fue la culminación del entendimiento que el presidente argentino diseñó desde su ascenso al gobierno.

Frondizi afirmaba que las fricciones de la Argentina y Brasil, a través de toda su historia y su incidencia sobre países vecinos, habían sido un factor de perturbación para toda esta parte del continente americano. El objetivo no era desdeñar a Estados Unidos, sino “aunar esfuerzos y buscar soluciones”.²²

La Cancillería argentina preparó para la conferencia un “documento base”, en opinión de Oscar Camilión,²³ en el que diseñaba la línea de acción a seguir.²⁴ Los temas fundamentales se referían a aspectos económicos: necesidad de replantear el comercio argentino-brasileño sobre nuevas bases que incluían la apertura recíproca a productos manufacturados.

Otro tema que se convertiría en vertebral en la conferencia era el de la autodeterminación de cada país en función del interés nacional, principio que podía aplicarse al caso cubano. La Argentina sostendría que debía evitarse la segregación de Cuba del sistema interamericano, siempre que este país respetara los compromisos del continente. Se mencionaba también el rechazo a las injerencias extracontinentales. Frondizi ratificaría la posición “occidental y católica” de su país para alejar las fantasías neutralistas y afroasiáticas del presidente brasileño.

El liderazgo de los dos países tendría como propósito obtener prioridad en la distribución de los fondos provistos por la Alianza para el Progreso, para dirigir éstos

²⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Memorándum “Conferencia de Uruguayana”, mayo de 1961, “Política general con el Brasil”, AMRE, caja AH/0008; Llairó y Siepe, *op. cit.*, pp. 176-178.

²¹ “Dada la sospecha ya existente en determinados círculos —en especial los Servicios de Información— de que los asesores más allegados al presidente, e inclusive el propio Frondizi, en el fondo eran comunistas, acciones que en otro jefe del Poder Ejecutivo habrían sido aceptables sólo servían para provocar reacciones histéricas”. Véase Robert A. Potash, *El Ejército y la política en la Argentina 1945-1962. De Perón a Frondizi*, Buenos Aires, 1981, p. 452.

²² Luna, *op. cit.*, pp. 110-111.

²³ Camilión, *Memorias políticas*, cit., p.73.

²⁴ “Cuestiones a tratar en la Conferencia presidencial. Posición argentina. Análisis estratégico y táctico”, Buenos Aires, 5-IV-1961, Fondo CEN, caja 541; copia enviada a Frondizi, *ibíd.*, caja 624.

hacia los otros países sudamericanos. El objetivo era asumir una posición rectora de los dos países en el continente.

El aspecto innovador del documento era que los dos países constituirían un sistema de “consulta” sobre cualquier modificación de importancia con referencia a problemas continentales o extracontinentales. Éste era un aspecto del giro que Frondizi imprimió a la política exterior argentina.

Los presidentes se entrevistaron en la ciudad de Uruguayana, situada en el lado brasileño del puente internacional. Estaban presentes los respectivos cancilleres Taboada, argentino, y Afonso Arinos de Mello Franco, brasileño. La reunión se celebraba entre dos presidentes elegidos democráticamente y que buscaban modernizar sus respectivos países. La situación regional les era favorable ya que había asumido el gobierno de Estados Unidos John F. Kennedy, quien había anunciado la Alianza para el Progreso, programa destinado a impulsar el desarrollo de los países latinoamericanos. La reunión tuvo como telón de fondo el desembarco en la Bahía de Cochinos, Cuba, de exiliados cubanos con el objeto de derribar el gobierno socialista de Fidel Castro que terminó en un fracaso.²⁵

En la entrevista Frondizi aclaró desde el comienzo que estaba dispuesto a hablar con total franqueza e intentó persuadir a Quadros de alejarse de sus posiciones neutralistas y afroasiáticas. El presidente brasileño, en un planteo doctrinario, señaló los errores de conducción de las potencias occidentales y en especial de Estados Unidos, y calificó de grave error la actitud norteamericana en Cuba, comparándola con la inglesa y francesa en el Canal de Suez.²⁶

El presidente argentino aceptó el planteo de Quadros en líneas generales, pero agregó que “la obligación fundamental de los presidentes sudamericanos no era preservar la corrección de líneas teóricas, sino servir a los intereses nacionales de sus países”.²⁷ Recalcó la pertenencia de Brasil y la Argentina a Occidente y América, lo que implicaba determinadas obligaciones y responsabilidades.²⁸

²⁵ La invasión a la Bahía de Cochinos de unos 1.500 hombres entrenados por los norteamericanos tuvo lugar el 17 de abril. Fueron derrotados a los dos días y no se produjo ningún levantamiento popular.

²⁶ Memorándum “Conferencia de Uruguayana”, mayo de 1961, cit., p. 1. Seguiremos este informe para el desarrollo de la conferencia. También puede consultarse Lanús, *op. cit.*, t. II, pp. 12-18, este autor proporciona información, pero no menciona sus fuentes; Llairó y Siepe, *op. cit.*, pp. 181-187.

²⁷ Memorándum “Conferencia de Uruguayana”, cit. p. 7.

²⁸ *Ibíd.*, p. 8. “La primera noche de trabajo, mientras acompañaba al presidente, al canciller y a nuestro embajador en Brasil en las labores preparatorias, me encontré con la sorpresa de que entre la documentación por consultar estaban las instrucciones preparadas por Itamaraty para uso del presidente Quadros. Pregunté cuál era el origen del documento, y se me dijo que un diplomático de ese país lo había entregado por error, junto con el programa oficial de la visita. Al día siguiente, cada vez que se tocaba un punto y el presidente del Brasil tomaba la palabra

El tema de la injerencia externa en los asuntos americanos originó una discusión. Quadros manifestó que así como existía acuerdo cuando se hablaba de interferencia de factores extracontinentales y del principio de autodeterminación, con la misma claridad debía eliminarse la hipótesis de la intervención de un estado americano en otro. Frondizi se opuso a la inclusión de un párrafo en ese sentido. La discusión fue zanjada, a propuesta del presidente argentino, con una fórmula que expresaba el repudio a la injerencia extracontinental pero agregando al concepto de autodeterminación una afirmación enérgica sobre la soberanía nacional.²⁹

Frondizi insistió en que los puntos de apoyo para acrecentar la capacidad de negociación de Brasil y la Argentina debían buscarse en la propia región, con la afirmación de las características nacionales propias, y no mediante la adopción de tácticas neutralistas o la búsqueda de respaldos extracontinentales, que revelaban a corto plazo sus naturales limitaciones. Con respecto a los sucesos de Cuba, sobre los cuales ambos presidentes estaban informados, se convino en mantenerse en contacto para acordar actitudes a tomar.

El presidente argentino solicitó a Quadros una definición para saber si ambos países podían entenderse. El presidente brasileño expresó que aceptaba el planteo argentino, “compromiso que adquiero” –afirmó-, aunque advirtió que las eventuales dificultades con la opinión pública brasileña podrían determinar algunas declaraciones formales no coincidentes.³⁰

La condición sudamericana de la Argentina y Brasil y las consecuencias derivadas de ese reconocimiento fueron abordadas por Frondizi. Éste expresó que las perspectivas de una acción conjunta se basaban “en el reconocimiento de que los países del área sur del continente no tienen los mismos problemas que los de la región del Caribe”.³¹ Las tensiones en ésta perjudicaban a los primeros, pero lo más grave era que el gobierno norteamericano se inclinaba a considerar los problemas continentales a través de una proyección de la situación del Caribe, no distinguiendo de manera adecuada las diversidades del área sur. Este aspecto fue fundamental en el acuerdo, porque además de disipar las diferencias entre los dos países apuntó al objetivo de la Argentina: “atraer el peso de la política de la región [...] hacia un polo de poder en el sur del hemisferio”.³²

podía yo reconocer, párrafo por párrafo, las instrucciones leídas en la víspera. Tenía la sensación de ver una película ya conocida”. Elvio Baldinelli, “La reunión de los presidentes Frondizi y Quadros en Uruguayana”, en Pisarello y Menotti (dirs.), *op. cit.*, t. VII, 1994, p. 52.

²⁹ Memorándum “Conferencia de Uruguayana”, cit., p. 12; Albino Gomez, “El gobierno de Frondizi y Brasil”, en *Archivos del Presente*, año 9, n.º 36, 2005, pp. 149-156.

³⁰ Memorándum “Conferencia de Uruguayana”, cit., p. 10.

³¹ *Ibid.*, p. 11.

³² Camilión, *Memorias políticas, op. cit.*, p. 74.

Quadros quiso conocer el punto de vista argentino respecto de la posibilidad de que Brasil estableciera relaciones con la Unión Soviética y otros países del bloque comunista. Frondizi expresó que nada tenía que observar ya que la Argentina mantenía relaciones y comerciaba con los mismos. Todas las posibilidades de intercambio debían aprovecharse, pero no se podía pensar, de ninguna manera, que ni Brasil ni la Argentina iban a encontrar la solución de fondo a sus problemas con dicho comercio. El desarrollo se fundaba en el esfuerzo nacional pero también dependía de la ayuda extranjera.

La acción conjunta en Bolivia y Paraguay fue planteada por el presidente argentino. Este analizó la situación del Paraguay, recordando que allí existía una tradicional disputa de la Argentina y Brasil por la preservación de sus respectivas zonas de influencia. Quadros -quien no contemplaba al gobierno del general Stroessner con la misma simpatía que Kubitschek- preguntó si conforme al criterio argentino era conveniente fortalecer o debilitar al presidente paraguayo. El tema no se definió aunque resultó claro que la política de ambos países debía poner el acento en evitar el deterioro de la situación político-social de Paraguay, y concurrir en la medida de lo posible a la superación de los problemas por el grave subdesarrollo que afectaba al país.³³

Los presidentes estudiarían la situación de Bolivia, teniendo en cuenta que el desarrollo acelerado de los países vecinos era un objetivo de alta prioridad para los intereses nacionales de Brasil y la Argentina.³⁴

El presidente Quadros manifestó admiración por la orientación económica que seguía la Argentina, expresando el deseo de aprovechar la experiencia de este país en los últimos tres años. El presidente Frondizi realizó una extensa exposición sobre el plan económico. La solución radicaba en un verdadero programa de desarrollo.³⁵

En materia de intercambio comercial, las posiciones se revelaron distintas en función de los intereses de cada país. Quadros expresó que su gobierno aspiraba a intensificarlo y que las relaciones comerciales debían ser revisadas. Frondizi respondió

³³ De acuerdo con el documento base la posibilidad de una concertación de esfuerzos con Brasil respecto de Bolivia y Paraguay debía tener en cuenta la existencia de intereses encontrados de Brasil y la Argentina en la región y “el objetivo permanente a largo plazo de nuestra política exterior de mantener la influencia argentina en dichas regiones, como condición ineludible para equilibrar la futura gran potencia brasileña”. Había, pues, que considerar el “doble juego del interés actual y del interés permanente de la Argentina en los países mediterráneos”, coordinando la acción con Brasil a la atención de necesidades bolivianas y paraguayas específicas. Cfr. “Cuestiones a tratar en la Conferencia presidencial...”, Buenos Aires, 5-IV-1961, cit.

³⁴ Memorandum “Conferencia de Uruguayana”, cit., pp. 24-26.

³⁵ *Ibid.*, pp. 32-33. Frondizi observó que tanto en sectores latinoamericanos como norteamericanos existía la creencia de que la cuestión básica era lo social. La Argentina había realizado durante largos años una experiencia orientada en esa dirección, que atacaba los efectos pero dejaba intactas las causas, provocando el posterior replanteo del problema en condiciones más desfavorables. *Ibid.*, p. 33.

que no debía contemplarse el problema sólo desde el punto de vista del desequilibrio, la idea era que ambos países importaran mano de obra del otro. Quadros propuso concederse recíprocamente un tratamiento preferencial.³⁶

Con respecto a la ALALC, la posición de los dos países concordaba en que fueran los principales beneficiarios del incremento comercial, evitando que México llegara a asumir una posición preponderante.

Desde el punto de vista argentino, la discusión del programa Alianza para el Progreso revestía el más alto interés. Frondizi señaló la prioridad que debía asignarse a Brasil y la Argentina en tanto países capaces de generar fuerzas autónomas con posibilidades de repercutir en el desarrollo de otros países. Quadros manifestó que estaba dispuesto a una coordinación total con la Argentina sobre todos los aspectos señalados. Ambos presidentes resolvieron que la posición argentino-brasileña sería comunicada al presidente Kennedy en forma personal o por vía privada.³⁷ Fue convenida la iniciación de una gestión para que la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, donde se lanzaría el programa, se realizara en Uruguay y contara con la asistencia del presidente norteamericano.³⁸

Frondizi abordó aspectos de las relaciones militares y de defensa de la región y encontró amplia receptividad en el presidente brasileño. Quadros aceptó incrementar el intercambio entre ambas fuerzas armadas respecto de informaciones y misiones técnicas, tanto en lo relativo a problemas militares tradicionales como en la coordinación de la acción contra posibilidades subversivas o revolucionarias. El presidente brasileño concordó con la posibilidad de realizar maniobras conjuntas en las tres armas.

Quadros manifestó su decisión de retirar las tropas establecidas sobre la frontera argentina y enviarlas al interior del país. Ambos presidentes estuvieron de acuerdo en rechazar el proyecto del presidente Alessandri de convocar a una Conferencia de Desarme Sudamericano, ya que entendían que la misma debía articularse en una perspectiva mundial.³⁹

Durante la preparación de la entrevista, el presidente Quadros comunicó al embajador argentino su deseo de incluir en el temario el intercambio de información en materia de energía nuclear. La Argentina no deseaba la dispersión del debate en consideraciones técnicas y no incluyó en la delegación a representantes de los organismos específicos. No obstante, Frondizi planteó la cuestión del acuerdo

³⁶ *Ibíd.*, pp. 33-41.

³⁷ Quadros afirmó que no estaba dispuesto a un encuentro con el presidente norteamericano, pero al cabo de la conversación con Frondizi aclaró que podría hacerlo conjuntamente con el presidente argentino.

³⁸ *Ibíd.*, pp. 43-46.

³⁹ *Ibíd.*, pp. 46-48.

incumplido por Brasil de permitir la rotación de los representantes de ambos países en la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica. Quadros consideró que sería conveniente que los cancilleres examinaran el asunto “en búsqueda de una solución que permita, como es de derecho, la presencia de la Argentina en este Organismo”.⁴⁰

Fronzizi mencionó los problemas que existían en lo relativo al intercambio de información y coordinación de programas para ampliar las posibilidades de financiación en los organismos internacionales. Esos programas conjuntos debían ser preparados por técnicos de ambos países. Quadros compartió el punto de vista, señalando que era su deseo que el aspecto político fuera examinado por los ministros y los aspectos técnicos por los presidentes de las dos entidades que tenían a su cargo la energía nuclear.⁴¹

Fuera de agenda, Fronzizi planteó el problema de las relaciones aerocomerciales, reiterando la pretensión formulada por la vía correspondiente de lograr un tratamiento para las empresas aéreas argentinas en Brasil similar al acordado por las autoridades argentinas a las empresas brasileñas. Finalmente, ambos presidentes convinieron en una coordinación para alcanzar un acuerdo de turismo, en el que quedarán eliminadas dificultades y restricciones que obstaculizaban el intercambio de turistas.⁴²

Documentos suscriptos

La Conferencia de Uruguayana culminó con la firma de una serie de documentos.⁴³

La Declaración Conjunta suscripta por Fronzizi y Quadros reconocía la condición sudamericana de ambos países y la esencia occidental y cristiana de sus nacionalidades. La preservación de la democracia representativa y la consolidación de la libertad y la dignidad de la persona humana exigían un esfuerzo para acelerar los programas de desarrollo de los países latinoamericanos.

Los graves problemas políticos y sociales debían resolverse con la participación activa de los países del continente, rechazando la interferencia de factores extracontinentales y respetando el principio americano de la autodeterminación de los pueblos. La estabilidad del sistema interamericano exigía la concertación de una acción

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 50.

⁴¹ Quadros comentó que estaban considerando la posibilidad de construir dos reactores, y que todos los estudios que se realizaran quedarían abiertos para el gobierno y las entidades argentinas.

⁴² *Ibíd.*, pp. 48-52.

⁴³ MRECIC, Sección Tratados, “Declaración conjunta de los presidentes de la República Argentina y de los Estados Unidos del Brasil”, Uruguayana, 21-IV-1961; Memorándum “Conferencia de Uruguayana”, cit., IX. Documentos suscriptos.

conjunta que llevara a la rápida ejecución de los postulados de la Operación Panamericana, según el espíritu del Acta de Bogotá. Estos habían recibido el vigoroso apoyo del programa Alianza para el Progreso.

La colaboración económica externa necesitaba del esfuerzo nacional. Debía hacerse todo lo necesario para aumentar los recursos nacionales, defendiendo el valor de los productos básicos, eliminando restricciones y promoviendo el comercio.

Los gobiernos de la Argentina y Brasil estaban decididos a colaborar en la consecución de esos objetivos para hacer realidad la amistad entre los pueblos y consolidar la paz y la democracia en el continente.⁴⁴

La Declaración Económica comunicaba la reunión de una comisión mixta. Ambos gobiernos deseaban alcanzar los objetivos del Tratado de Montevideo, mediante una política de apoyo integral a la ALALC.⁴⁵

El Convenio de Amistad y Consulta, el más importante, expresaba el propósito de consolidar los lazos de amistad y establecía el acuerdo “en efectuar consultas permanentes sobre todos los asuntos de interés común y coordinar sus actuaciones en el ámbito continental y mundial”. Se empeñarían esfuerzos para el fortalecimiento del sistema interamericano. Se estudiarían los medios para consolidar las relaciones en las esferas jurídica, económica, financiera y cultural. Se permitiría el libre tránsito entre los nacionales de ambos países.

El Convenio permanecería abierto a la adhesión de todos los países del continente, debiendo las notificaciones de adhesión ser comunicadas al gobierno argentino. De conformidad con las disposiciones constitucionales de cada país, sería ratificado en el más breve plazo posible, y tendría una duración de diez años prorrogables.⁴⁶

Por último, un Convenio Cultural, que concretaba el deseo de los presidentes de incrementar el intercambio en ese ámbito, aprobaba el programa básico de actividades

⁴⁴ “Declaración conjunta de los presidentes de la República Argentina y de los Estados Unidos del Brasil”, Uruguayana, 21-IV-1961, cit.

⁴⁵ MRECIC, Sección Tratados, “Declaración económica de los presidentes de la República Argentina y de los Estados Unidos del Brasil”, Uruguayana, 21-IV-1961.

⁴⁶ MRECIC, Sección Tratados, “Convenio de Amistad y Consulta entre la República Argentina y los Estados Unidos del Brasil”, Uruguayana, 21-IV-1961. En conferencia de prensa, el presidente Quadros sostuvo que el sistema de consulta previa acordado no obligaba a una posición común frente a los problemas, sino sólo a que los estados se consultaran antes de tomar esa posición. Después de hacer la consulta, los países podían tomar posiciones diferentes. Se trataba de un sistema bilateral de consultas, no para todo el continente. Véase “Arinos: Nao acredito que haja intervenção americana em Cuba”, *Diario de Noticias*, Porto Alegre, 23-IV-1961.

para el año de 1961, que incluía premios literarios, exposiciones, teatro, cine, música, sector educacional e intercambio científico.⁴⁷

La Cancillería argentina, en una acérrima defensa de la política exterior de Frondizi, realizó un balance muy positivo de la Conferencia de Uruguayana. En ella Frondizi aparece como el actor principal del acuerdo, inspirador de las innovaciones e influyente agente de los cambios en la postura política de Quadros.

El análisis de las conversaciones privadas mantenidas por los dos presidentes y el estudio de los textos suscriptos permitían comprobar que los puntos de vista del gobierno argentino habían prevalecido.⁴⁸

En la Argentina se alzaron voces discordantes con estas apreciaciones. La reunión fue calificada de “desconcertante declaración conjunta”, en razón de que los presidentes

no han tenido una sola palabra para lo que constituye en estos días la angustia americana [...] la declaración se destaca por su vaguedad, confusión y contradicción, el texto es algo más que anodino [...] se ha caído en un palabrerío contradictorio y enmarañado.⁴⁹

Algunos diarios brasileños juzgaron que la Conferencia había sido decepcionante desde el punto de vista económico. El único resultado concreto era la fijación de la fecha para la reunión de la comisión mixta, que se esperaba mejorara las perspectivas del intercambio comercial.⁵⁰

El subsecretario de Relaciones Exteriores, Oscar Camilión, defendió el Convenio de Amistad y Consulta en la Cámara de Diputados donde consideró a la reunión de Uruguayana como resultado de una decisión meditada y preparada de años anteriores. El acercamiento de los dos países “es producto de las condiciones históricas y de la apreciación del interés de ambos países, así como la esperanza de que la acción

⁴⁷ MRECIC, Sección Tratados, “Declaración sobre intercambio cultural entre la República Argentina y los Estados Unidos del Brasil”, Uruguayana, 21-IV-1961.

⁴⁸ Memorándum “Conferencia de Uruguayana”, cit., pp. 3-4.

⁴⁹ “Desconcertante declaración conjunta”, *LP*, editorial, 25-IV-1961. Los autores del artículo – Alfonso de Laferrère y Adolfo Lanús – se preguntaban a qué respondía que “la preocupación actual de todos los pueblos de América –la tragedia de Cuba y la infiltración del comunismo en el hemisferio occidental” no fueran mencionadas. En opinión de los autores “no se concibe un encuentro de dos presidentes americanos en estos días sin que estén presentes en la conversación los peligros gravísimos de la dictadura totalitaria de Cuba y la lucha sangrienta iniciada en la isla [...] No valía la pena que Frondizi cruzara el Uruguay para esto”.

⁵⁰ “Decepcionante do ponto de vista economico a reuniao JQ-Frondizi”, *Folha de Sao Paulo*, 23-IV-1961; “Brasil-Argentina: Nenhum Acordo Economico”, *Última Hora*, 25-IV-1961.

conjunta aumente la capacidad para alcanzar todos los objetivos nacionales”. En su opinión el acuerdo definía “una política nueva con hondas raíces históricas”.⁵¹

Frondizi envió el Convenio al Senado para su ratificación, con un mensaje que subrayaba su “carácter excepcional”.⁵²

4. Imágenes de los socios

En un análisis comparativo de la situación económica de la Argentina y Brasil, un funcionario argentino ante la OEA advertía sobre la solidez que Brasil había logrado a nivel continental. Este país se había adelantado en muchos años a la Argentina en el desarrollo de su estructura básica, en materia de energía hidroeléctrica, transportes, industria siderúrgica y química pesada. A pesar de los esfuerzos dedicados a la Operación Panamericana y la construcción de Brasilia, el gobierno de Kubitschek no había abandonado los objetivos económicos fundamentales. Su Programa de Metas había significado un vigoroso adelanto al desarrollo nacional. Con la Operación Panamericana había anticipado las bases para una posición de liderazgo en el continente.

La decisión de Quadros de emprender una negociación con los países neutrales y con el bloque comunista, con el doble objeto de expandir los mercados y crear condiciones de negociación política con los países occidentales, también era percibida como un buen camino. Brasil había renegociado la deuda exterior brasileña con los países europeos y había obtenido que los proyectos brasileños de desarrollo fueran considerados prioritarios en la financiación europea para América latina.

Frente a esa situación —concluía el funcionario argentino— la Argentina había desarrollado una política exterior vacilante, y su política económica interna había carecido del impulso necesario para promover el desarrollo nacional. Las excesivas esperanzas en que el esfuerzo de estabilización y saneamiento financiero obtuviera un reconocimiento amplio en el exterior habían logrado sólo declaraciones formales. Se requería la concertación de un esfuerzo excepcional que permitiera alcanzar la recuperación de la posición continental y mundial de la Argentina.⁵³

Algo semejante encontramos en la prensa de los dos países, que percibían los logros del vecino como si fueran fracasos en el propio. Así ocurría con los adelantos en infraestructura vial, producción energética, y tecnificación industrial y agropecuaria

⁵¹ La disertación del ministro fue seguida con interés sin que mediaran exabruptos, *Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación*, sesión del 27 de octubre de 1961, Buenos Aires, 1962, t. VII, p. 4653.

⁵² *Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación*, sesión del 29 de agosto de 1961, t. II, Buenos Aires, 1962, pp. 1678-1679, firmado Frondizi-Mugica.

⁵³ Cecilio Morales, “Posición continental de Brasil”, 2-VIII-1961, Fondo CEN, caja 614.

alcanzados durante el gobierno de Kubitschek. Lo mismo sucedía con el abastecimiento de petróleo obtenido por el gobierno de Frondizi, que fue elogiado como un modelo a tener en cuenta.⁵⁴

5. La renuncia de Janio Quadros

En una visita a Río de Janeiro, el nuevo canciller argentino, Adolfo Mugica, firmó con su colega brasileño, Mello Franco, tres acuerdos referidos a privilegios aduaneros de las representaciones y agentes consulares; correspondencia oficial en valijas diplomáticas y establecimiento de un premio literario.⁵⁵

El canciller argentino, en declaraciones a la prensa relativas a la próxima reunión del Consejo Económico y Social de la OEA, demandó a Estados Unidos un Plan Marshall para América latina. Anunció también que luego de dicha reunión, Brasil y la Argentina estudiarían la convocatoria de una conferencia de cancilleres sudamericanos para examinar el problema de la infiltración comunista en el continente.⁵⁶

Al mismo tiempo que consolidaba las relaciones con su vecino, el presidente Quadros acentuaba el giro de la línea independiente de su política exterior. El presidente brasileño resaltó la importancia del intercambio comercial y prometió considerar el restablecimiento de relaciones diplomáticas ante una misión de buena voluntad de la Unión Soviética que visitó Brasil. Un mensaje del primer ministro soviético, Nikita Krushev, congratulaba a Quadros por “la nueva política tendiente a preservar la soberanía nacional de Brasil”, y lo invitaba a visitar Moscú.⁵⁷ En la oportunidad también se anunció el viaje del vicepresidente Goulart, como representante personal del presidente brasileño, a China comunista y otros países asiáticos.⁵⁸ Una condecoración al

⁵⁴ “Se esta hablando un lenguaje nuevo en América”, *Cl*, 27-XI-1961; “La gran lección argentina”, *Cl*, 8-I-1962; “Elogia la prensa paulista la obra de gobierno de Frondizi”, *Cl*, 9-I-1962.

⁵⁵ MRECIC, Sección Tratados, Río de Janeiro, 6-VII-1961.

⁵⁶ “Identidad de dos políticas”, *LN*, 11-VII-1961. “No se tratará –precisó Mugica- de acusar a Cuba. La amenaza comunista no existe solamente en el Caribe. El problema es el mismo en todas partes. La fuerza no resuelve nada. El enemigo es la miseria”. *Ibíd.*

⁵⁷ “Amores que matan”, *Correo de la Tarde*, 22-VII-1961. Quadros envió una nota a Krushev y al presidente del Soviet Supremo, donde agradecía el mensaje traído por la misión soviética, señalando que para Brasil era importante intensificar el intercambio con la Unión Soviética; la reanudación de las relaciones diplomáticas era objeto de estudios que se hallaban adelantados. El presidente brasileño aceptaba la invitación de los gobernantes soviéticos a hacer una visita a la URSS. Véase “Quadros envió su nota al Premier soviético”, *LP*, 20-VIII-1961.

⁵⁸ “Las relaciones de los Soviets con el Brasil”, *LP*, 26-VII-1961.

ministro de Industrias de Cuba, Ernesto Guevara, generó críticas en el periodismo al presidente, pero éste declaró que no alteraría el rumbo.⁵⁹

Un supuesto intento de reforma de las instituciones del país, con el objeto de concentrar mayores atribuciones en el poder Ejecutivo, fue el tema central de un discurso pronunciado por Carlos Lacerda, gobernador del estado de Guanabara, quien denunció gestiones en ese sentido llevadas a cabo por el ministro del Interior con el apoyo de dos ministros militares.⁶⁰ El discurso causó gran impacto en las cámaras del Congreso que se constituyeron en comisión investigadora para analizar la denuncia. La respuesta del presidente Quadros fue la inmediata e inesperada decisión de dimitir.⁶¹

El presidente brasileño presentó su renuncia al Congreso el 25 de agosto de 1961, con un texto en el que señalaba que abandonaba el gobierno derrotado por la reacción, y resaltaba que los esfuerzos realizados para guiar a la nación por la senda de su liberación política y económica habían sido en vano. Dejaba a salvo sus buenas intenciones y no aludía al intento de adquirir poderes extraordinarios.⁶²

La renuncia de Quadros disparó en Brasil un período de incertidumbre que mantuvo en vilo a los países de la región. El ministro de Agricultura argentino recibió la noticia en viaje a la exposición rural de Porto Alegre, encontrando un clima de gran preocupación por los acontecimientos que se estaban desarrollando. El ministro dejó testimonio del temor latente de los brasileños a una guerra civil y el apoyo general a la continuidad del orden constitucional, dentro de la legalidad y el respeto a las instituciones democráticas.⁶³

La Cancillería argentina analizó la renuncia de Quadros, reconociendo que la situación en que la había elevado no era crítica en absoluto. El presidente brasileño

⁵⁹ “Dijo J. Quadros que no rectificará su política”, *LP*, 23-VIII-1961. El diario *Folha da Manhã*, de San Pablo, señaló que el error de Quadros no estribaba en comerciar con la Unión Soviética y otros estados comunistas ni en el establecimiento de relaciones diplomáticas con ellos, sino “en su insistencia en practicar acciones de menor importancia que, en total, revelan desprecio por los principales países del bloque occidental y, al mismo tiempo, una inequívoca y exagerada simpatía hacia los rojos”. *Ibíd.*

⁶⁰ Moniz Bandeira atribuye a Lacerda la denuncia de que “el mismo presidente articulaba un golpe de estado”. Véase Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Buenos Aires, 2004, p. 280.

⁶¹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Memorandum “Renuncia del Presidente de Brasil. Apreciación en el actual momento”, Buenos Aires, s/f, firmado: Oscar Camilión, Fondo CEN, caja 636.

⁶² “Me siento aplastado por las terribles fuerzas que se levantaron contra mí y me entregaron a la infamia, bajo la excusa de la colaboración”, afirmaba en otro párrafo. Cfr. “El texto de la renuncia”, *LP*, 26-VIII-1961. Para la personalidad de Quadros, véase Carlos A. Florit, *Política exterior nacional*, Buenos Aires, Arayú, 1960, cap. V.

⁶³ Ministro de Agricultura y Ganadería de la Nación, Memorandum, Buenos Aires, 28-8-1961, Fondo CEN, caja 636. El gobernador de Río Grande del Sur manifestó al ministro argentino su solidaridad con Quadros y Goulart. *Ibíd.*

disponía de poder interno y de crédito externo más que suficiente como para poder gobernar sin problemas. Ningún sector político deseaba que se originara un peligro vacío de poder.

El vicepresidente Goulart se encontraba en China comunista en el momento de la dimisión de Quadros, en razón de lo cual el presidente de la Cámara de Diputados se hizo cargo provisional de la presidencia. La solución constitucional, que suponía la asunción del poder por el vicepresidente, despertaba resistencias tanto en sectores militares como civiles, en virtud de la supuesta posición izquierdista de aquél.⁶⁴ Los jefes de las fuerzas armadas proclamaron oficialmente su oposición al regreso del vicepresidente por razones de seguridad nacional.⁶⁵

La Cancillería argentina interpretó que la renuncia del presidente brasileño había provocado un deterioro en la posición internacional de Brasil del que le costaría reponerse y que alteraría la situación relativa de los países del hemisferio. La línea de acción indicaba mantener la estrategia de acercamiento trazada en Uruguayana, tanto para consolidar la posición de Brasil como para aprovechar “la evidente ventaja en que ahora se encuentra la Argentina a los efectos de ser el país que determine la línea conductora de la política sudamericana”. La desaparición de Quadros podría generar condiciones anárquicas y subversivas. Una detención en el proceso de desarrollo brasileño también podía afectar el curso del programa Alianza para el Progreso.⁶⁶ La preocupación generada en el gobierno argentino por la nueva situación en el proceso político de Brasil no impidió que aquél evaluara las ventajas que podría obtener.

Luego de haber estado cerca del golpe militar y de la guerra civil, la crisis brasileña se resolvió por la vía legal, confirmando el Congreso a Goulart previa aprobación de una enmienda constitucional que permitía la modificación del sistema político, con la adopción del parlamentarismo. La fórmula hacía responsable al gabinete

⁶⁴ En la República Popular de China Goulart había declarado una gran admiración hacia el régimen de Mao Tse Tung y su orgullo en ser el primer gobernante latinoamericano en visitar ese país. Había definido la política exterior de Brasil como independiente, de relaciones con todos los pueblos, sin tener en cuenta regímenes ni ideologías; defensa de la autodeterminación y contraria a la intervención en los asuntos internos de otras naciones. Personalmente creía en la coexistencia pacífica y la importancia en la defensa de la paz mundial que revestía la amistad de los pueblos latinoamericanos con los afroasiáticos. Véase Muñiz a Cancillería, cable n.º 229, Río de Janeiro, 25-VIII-1961, Fondo CEN, caja 614.

⁶⁵ “Oposición de las fuerzas armadas al vicepresidente”; “Una comunicación al Senado envió Ranieri Mazzilli”, *LP*, 29-VIII-1961; “Se enfrenta la posibilidad de una lucha civil”, *LP*, 30-VIII-1961.

⁶⁶ Memorandum “Renuncia del Presidente de Brasil...”, cit. El apoyo a Goulart por parte del gobernador del estado de Río Grande del Sur y la amenaza del comandante del tercer ejército de iniciar una guerra civil fueron determinantes para que los jefes de las fuerzas armadas aceptaran la solución constitucional.

ante la Cámara de Diputados.⁶⁷ Tancredo de Almeida Neves fue elegido para el cargo de primer ministro.

6. Presidencia de Joao Goulart

El nuevo presidente de Brasil, Joao Goulart,⁶⁸ envió al presidente Frondizi una carta en que le comunicaba que, en virtud de la renuncia de Janio Quadros, el 8 de septiembre de 1961 había asumido el cargo de presidente de la república de acuerdo con los preceptos constitucionales. Expresaba también que sería su constante empeño “mantener y estrechar, cada vez más, las buenas relaciones felizmente existentes entre nuestros dos países”.⁶⁹

En una escala de su viaje a Estados Unidos para participar de la Asamblea General de la ONU, Frondizi, acompañado del nuevo canciller Miguel Angel Cárcano, conferenció con Goulart, el primer ministro Tancredo Neves, el canciller San Thiago Dantas y otros funcionarios en el aeropuerto de Río de Janeiro, el 24 de septiembre de 1961. En la entrevista se ratificaron los términos del acuerdo suscripto en Uruguayana e intercambiaron ideas sobre la situación general del hemisferio.

En el comunicado conjunto se hacía saber que ambos gobiernos habían considerado aspectos de la coyuntura internacional, en particular los que serían debatidos en la Asamblea General de la ONU. Ratificaban la firme adhesión de sus países a la defensa de los ideales democráticos del mundo occidental, con énfasis en el mantenimiento de los principios de autodeterminación y de no intervención. Reafirmaban la decisión de trabajar por la causa de la paz. El entendimiento con que ambos países encaraban las relaciones bilaterales mostraba que éstas se encontraban en un alto nivel de su historia común.

Los dos gobiernos afirmaron, una vez más, el propósito de fortalecer las medidas para acelerar el desarrollo económico y elevar el nivel de vida de sus pueblos. Con este objetivo aseguraron su activa participación en el programa de cooperación continental

⁶⁷ Muñiz a Cancillería, cables 277 y 278, 31-VIII-1961, y 303, 5-IX-1961, Fondo CEN, caja 614.

⁶⁸ Luis Alberto Moniz Bandeira, *O governo Joao Goulart*, Río de Janeiro, Revan, 2001; Rodrigo Motta, *Joao Goulart, entre memória e a historia*, Río de Janeiro, FGV, 2006.

⁶⁹ Carta de Goulart a Frondizi, Brasilia, 8-IX-1961, Fondo CEN, caja 538. Goulart y Frondizi se conocían pues el primero, siendo vicepresidente electo, había realizado un viaje a la Argentina. Habían mantenido dos conversaciones en Mar del Plata, en enero de 1961. Véase “El vicepresidente del Brasil llegó ayer a Mar del Plata”, *LP*, 5-I-1961; “Reunión privada entre Frondizi y Joao Goulart”, *LN*, 6-I-1961; “Goulart: me considero amigo de Frondizi”, *CI*, 6-I-1961; “Goulart retribuyó la visita de Frondizi”, *Democracia*, 8-I-1961.

definido en el Acta de Punta del Este, y concordaron en que darían todo su apoyo a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.⁷⁰

Carlos Ortiz de Rozas, director general de Política de la Cancillería argentina, por su parte, se entrevistó con algunos altos funcionarios diplomáticos brasileños.⁷¹ Las conversaciones abarcaron diversos temas, refiriéndose en particular a la política de entendimiento derivada de la reunión de Uruguayana. Brasil acababa de sortear la crisis provocada por la renuncia del ex presidente Quadros y los diplomáticos demostraron interés en exponer la orientación del nuevo gobierno en el campo internacional.

Brasil deseaba continuar los lineamientos trazados en Uruguayana. Esta política no era considerada patrimonio exclusivo del ex presidente Quadros sino la expresión de una necesidad real y vigente para los dos países, razón por la cual las nuevas autoridades se proponían mantenerla.

Itamaraty compartía en general la acción exterior del gobierno de Quadros pero criticaba ciertos hechos por considerarlos “innecesarios, contraproducentes e injustificables”, entre ellos la condecoración a Guevara, la invitación y condecoración a Yuri Gagarín, y la excesiva demostración de amistad respecto del bloque soviético en contraste con la fría actitud hacia Estados Unidos.

Los diplomáticos brasileños admitieron con pesar que el cambio institucional había provocado un clima de escepticismo en el extranjero, que se manifestaba especialmente en una marcada disminución de las inversiones y radicaciones de capital. La personalidad de Goulart, sin embargo, parecía prevalecer a pesar de las limitaciones que el nuevo orden constitucional imponía al presidente.

Ortiz de Rozas quedó con la impresión de que sus colegas brasileños estaban desorientados acerca de la evolución que experimentaría la política exterior de su país. En opinión del diplomático argentino, el nuevo gobierno conduciría los asuntos externos en forma mucho más moderada que su predecesor.⁷²

El canciller brasileño Dantas viajó a Buenos Aires invitado por su colega argentino Cárcano en la reciente visita a Río de Janeiro.⁷³ En el discurso pronunciado en la Academia Nacional de Derecho, Dantas mencionó la preocupación de Brasil ante la

⁷⁰ “Visita del presidente doctor Arturo Frondizi a los Estados Unidos, 23 al 29 de septiembre de 1961”, pp. 1-2 y 5-6, Fondo CEN, caja 599; “Frondizi: Viaja hoy a Caracas y Nueva York”, *CI*, 23-IX-1961; “Conversó Frondizi con Goulart y Betancourt”, *El Cronista Comercial*, 25-IX-1961; “Acuerdo con el Brasil”, *LN*, 25-IX-1961.

⁷¹ Ellos fueron Carlos A. Bernardes, secretario general de Itamaraty; Carlos Ouro Preto, director general de Asuntos Políticos, y Mario Gibson Barboza, jefe de gabinete del canciller Dantas. Cfr. Ortiz de Rozas al ministro, Memorándum “Viaje a los Estados Unidos de América”, Buenos Aires, 14-X-1961, Fondo CEN, caja 558.

⁷² *Ibid.*

⁷³ “Conversó Frondizi con Goulart y Betancourt”, *El Cronista Comercial*, 25-IX-1961.

exacerbación de la confrontación entre el bloque occidental y el bloque socialista. El canciller brasileño sostenía el camino de la negociación.

Los Acuerdos de Uruguayana, complementados por los que Brasil y la Argentina habían concluido con otros países del continente, marcaban el rumbo de la unión que Frondizi y Goulart habían reafirmado con claridad en el comunicado conjunto emitido en Río de Janeiro.

El canciller brasileño se refirió a la situación de Cuba en el continente. El gobierno de Brasil lamentaba que el gobierno cubano se hubiera alejado de la práctica de la democracia representativa y esperaba que aquel país se reintegrara a dicho sistema.⁷⁴ La identidad de miras tanto en el aspecto económico como en la posición frente a la cuestión de Cuba era evidente entre los gobiernos de Frondizi y Goulart.

La Declaración Cárcano-Dantas fue un extenso documento que demostraba el acuerdo respecto de la política continental en momentos en que Colombia había presentado a la OEA un proyecto para que se aceptara una reunión de consulta que tratara la cuestión cubana. Los ministros expresaron la conciencia de ambos gobiernos en que la acción coordinada era garantía de “la creciente gravitación internacional de Brasil y la Argentina” y de la ejecución de una política en la que los países del sur del continente hicieran oír sus puntos de vista en los problemas mundiales.⁷⁵

La visita del canciller Dantas culminó con la firma de dos acuerdos: una Convención sobre asistencia judicial y un Tratado de extradición.⁷⁶ También se redactó un memorándum con el objeto de implementar el sistema de intercambio de informaciones instituido por el Convenio de Amistad y Consulta firmado en Uruguayana. El Senado argentino aún no había aprobado los acuerdos en la espera de lo que sucedía en el gobierno brasileño, pero se intentó que eso no fuera óbice para

⁷⁴ Discurso pronunciado por el canciller San Tiago Dantas en la Academia Nacional de Derecho de Buenos Aires, 13-XI-1961, Ministério das Relações Exteriores, *Brasil-Argentina, 1961*; “Misión de Brasil y Argentina en la paz”, *LN*, 14-XI-1961. El diario *O Jornal* de Río de Janeiro comentó las palabras del canciller brasileño, advirtiendo que la Argentina y Brasil debían tener presente el hecho de que había diez países americanos que no mantenían relaciones con Cuba, si confiaban en desempeñarse como coordinadores de la política internacional latinoamericana. Véase “Comentarios en el exterior”, *LP*, 16-XI-1961.

⁷⁵ MRECIC, Sección Tratados, Declaración Cárcano-San Thiago Dantas, ministros de Relaciones Exteriores de la República Argentina y de los Estados Unidos del Brasil, Buenos Aires, 15-XI-1961. Se decidió una política de defensa recíproca de las exportaciones. Una línea de acción común se desarrollaría en la próxima reunión del Acuerdo General de Tarifas y Comercio. Ante el grave estado de tensión que presentaba la situación internacional, ambos gobiernos cooperarían en la realización de negociaciones para alcanzar un acuerdo internacional que prohibiera las explosiones nucleares, y adoptarían actitudes comunes en la votación de la correspondiente cuestión ante la ONU.

⁷⁶ MRECIC, Sección Tratados, Convención sobre asistencia judicial gratuita y Tratado de Extradición entre la República Argentina y los Estados Unidos del Brasil, Buenos Aires, 15-XI-1961. El último entró en vigencia el 7-VI-1968.

dificultar la pista de la información, para mantener “un contacto más íntimo a través del intercambio constante de informaciones y de la realización frecuente de consultas”.

Frondizi recurrió a la firma de cartas reversales para poner en ejecución el acuerdo;⁷⁷ éstas fueron firmadas en Buenos Aires, el 24 de noviembre de 1961, por el embajador de Brasil Aguilando Boulitreau Fragoso y el canciller argentino Cárcano. Las Comisiones Mixtas empezarían sus gestiones de inmediato.

De regreso a su país, Dantas declaró ante la Cámara de Diputados que Brasil y la Argentina seguirían luchando unidos, como un solo país, frente a los problemas más importantes de América latina. Otros países sudamericanos habían expresado su adhesión a las posiciones adoptadas por Brasil y la Argentina, en lo relativo a la unidad continental y el sistema de consulta.⁷⁸

Como una manera de confirmar el nivel de entendimiento alcanzado llegó a Buenos Aires, en visita no oficial, el ex presidente Kubitschek. Defendió los acuerdos de Uruguayana y sostuvo que Brasil no estaba, de ningún modo, en una tercera posición internacional, sino con el mundo occidental. La reanudación de relaciones con la Unión Soviética no implicaba desviar a su país de esa posición. Brasil no integraba el bloque neutralista pero deseaba mantener relaciones cordiales con todos los países. Respecto de Cuba, expresó que no debía ejercerse presión ni correspondía la intervención en sus

⁷⁷ Ellas establecían que se formarían las Comisiones Mixtas aprovechando las representaciones diplomáticas de los dos países de acuerdo con las siguientes instancias: a) un secretario de las respectivas embajadas y el funcionario de cada cancillería encargado de los asuntos relacionados con el otro país tendrían un contacto diario e intercambiarían información de toda especie relacionada con la conducción política de los dos países, especialmente en temas que hacían al interés común; b) otros dos miembros de esa comisión mixta se reunirían siempre que fuese necesario por lo menos una vez por semana asesorados por los dos funcionarios antes mencionados; c) el plenario de las comisiones, incluyendo a los cuatro funcionarios mencionados, sumados a los dos embajadores y al director general de Política del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino y brasileño se reunirían cada dos meses. Los plenarios se reunirían en Buenos Aires o en Río alternadamente, actuando de coordinador en la reunión de Buenos Aires el funcionario de la Cancillería brasileña designado en primera instancia y en las reuniones plenarias de Río de Janeiro el de la Cancillería argentina de igual instancia; d) las dos comisiones –la de Río de Janeiro y la de Buenos Aires- realizarían dos reuniones conjuntas anualmente, una en cada ciudad bajo la presidencia del ministro de Relaciones Exteriores argentino en Buenos Aires y viceversa; e) según una sugerencia de la Cancillería argentina, una de las dos reuniones conjuntas que harían anualmente debería iniciar sus trabajos por lo menos dos o tres semanas antes de la realización de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para que ambos gobiernos pudieran estudiar con tiempo la agenda y decidir la conveniencia de una acción conjunta; f) las Comisiones Mixtas cumplirían su cometido sin perjuicio del normal funcionamiento de las dos embajadas. Ministerio de Relaciones Exteriores, Sección Tratados, Acuerdo por notas reversales sobre el sistema de intercambio de informaciones instituido por el Convenio de Amistad y Consulta, Buenos Aires, 24-XI-1961.

⁷⁸ “Unidad argentino-brasileña”, *Noticias Gráficas*, 24-XI-1961.

problemas internos, pero tampoco era partidario de permitir que Cuba se transformase en un “foco de infección” en América.⁷⁹

Las posiciones coincidentes de la Argentina y Brasil respecto de Cuba se materializaron en la VIII Reunión de Consulta de Cancilleres, realizada en Punta del Este en enero de 1962, cuando sus delegados se abstuvieron en la votación que excluyó al gobierno cubano de la OEA.

⁷⁹ “En visita no oficial llegó ayer al país el ex presidente del Brasil Dr. J. Kubitschek”, *LP*, 24-XI-1961; “Culminó la visita del Dr. Kubitschek”, *LN*, 25-XI-1961; “Brasil y Occidente: definición”, *Cl*, 25-XI-1961. Kubitschek era ahora senador y se había opuesto al establecimiento del régimen parlamentario. A su regreso encabezaría un movimiento por la vuelta al presidencialismo, aunque lo fundamental era defender el régimen democrático.

CAPITULO VI

LOS LÍDERES EUROPEOS

Introducción¹

El período conocido como “coexistencia pacífica” que sucede a la Guerra Fría tuvo en su haber un polo de tensión en la crisis de Berlín y uno nuevo que se abre con la crisis de Cuba. En 1957 nació por el Tratado de Roma el Mercado Común Europeo (MCE),² concebido como una unión aduanera y que apuntaba a la construcción de una unión económica que contrabalancara el predominio norteamericano. Se creó también una comunidad europea de energía atómica: la Euratom.

Las relaciones diplomáticas sufrieron un cambio. Los embajadores soviéticos multiplicaron sus viajes al exterior. Kruschev se encontró con Eisenhower en Estados Unidos en septiembre de 1959, con De Gaulle en Francia en marzo de 1960, y con Kennedy en Viena en junio de 1961.

La Unión Soviética se presentaba como la defensora del desarme. En 1958 se abrieron las negociaciones entre las tres potencias dotadas de armas nucleares para llegar a un cese de las pruebas atómicas en la atmósfera.

La crisis de Cuba, en 1962, constituyó un ejemplo de que el diálogo entre las dos superpotencias –Estados Unidos y la Unión Soviética- era no sólo necesario sino posible; la conciencia de sus responsabilidades nucleares comunes las incitó a racionalizar sus relaciones. La coexistencia pacífica se manifestó más como un tema de discurso o un argumento de propaganda, abriéndose así una nueva era de acercamiento y cooperación. Comenzaba la “distensión” que ponía fin a la Guerra Fría.³

¹ Este capítulo tiene una primera versión de H. C. Pelosi, “Arturo Frondizi y los líderes europeos”, en *Arturo Frondizi Su presidencia*, San Isidro, Provincia de Buenos Aires, Academia Provincial de Ciencias y Artes de San Isidro, 2009, pp. 431-473.

² El Tratado de Roma constituyó la Comunidad Económica Europea (CEE), conocida como Mercado Común Europeo, formado por Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo e Italia. En Estocolmo, en 1959, se creó la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), constituida por Austria Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Ambas expresaban la realidad de una Europa recuperada.

³ En este tema seguimos a Maurice Vaïsse, *Les relations internationales depuis 1945*, París, Collin, 2002, y Charles Zorgbibe, *Historia de las relaciones internacionales*, t. 2, Madrid, Alianza, 1997.

Fronidzi fue contemporáneo durante su presidencia (1958-1962) del primer ministro Krushev de la Unión Soviética (1958); de Charles de Gaulle, presidente de la V República Francesa desde 1958; de Konrad Adenauer, canciller alemán desde 1949 y del papa Juan XXIII elegido en 1958. Con algunas de estas personalidades se encontró en su periplo europeo realizado entre el 14 de junio y el 10 de julio de 1960.

1. El viaje de Frondizi a países europeos

El gobierno de la Revolución Libertadora (1955-1958) buscó revertir la situación de aislamiento internacional creada por Perón. En el gobierno de Frondizi, el intento sería más fuerte y más exitoso.⁴

En el discurso que inauguró las sesiones del Congreso el 1º de mayo de 1958, Frondizi afirmó: “históricamente pertenecemos al mundo cultural de Occidente [...] Por eso, precisamente porque somos hijos de Occidente, nos sentimos parte de la comunidad universal de los pueblos [...]”.⁵ Esto lo llevó a tomar una actitud globalizadora: sus viajes a América latina, Estados Unidos, Europa y Asia fueron el reflejo de una apertura a las realidades internacionales.

Al iniciar su viaje a Europa, en sus palabras al pueblo de la República, Frondizi declaró que “en la época contemporánea no puede formularse y menos ejecutarse una política nacional que no tome en cuenta sus vínculos y proyecciones internacionales”.

Los objetivos que lo impulsaban a realizar el viaje eran por un lado, renovar y fortalecer los vínculos con Europa y por otro, conocer y hacer conocer los problemas de cooperación internacional que serían decisivos para el plan económico que se desarrollaba en el país.⁶

El presidente argentino en su periplo europeo visitó Italia, el Vaticano, Suiza, Francia, Bélgica, Alemania, Holanda, Gran Bretaña y España. En sus discursos expuso la situación económica argentina y de Latinoamérica y expresó el temor que despertaban las nuevas instituciones europeas.

El viaje de Frondizi era un acto de gobierno. La República Argentina ratificó el 21 de enero de 1960 las cláusulas comerciales de los Acuerdos del 30 de mayo de 1958 con el llamado Club de París, arreglo financiero por el cual los miembros europeos consolidaban la deuda comercial argentina de 500 millones de dólares por 10 años a partir del 2 de julio.

⁴ Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1998.

⁵ *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, “Mensaje a la Asamblea Legislativa”, 1º de mayo de 1958, Buenos Aires, 1958.

⁶ Arturo Frondizi, “Mensaje dirigido al país en la víspera de la partida a Europa”, en Presidencia de la Nación, *Europa y el desarrollo argentino*, Buenos Aires, 1960, pp.11-30.

2. Italia

Fronidzi llegó a Roma⁷ donde fue recibido por el presidente de la República Italiana Giovanni Gronchi. Los periódicos italianos reconocían a Frondizi como una personalidad de primera línea.⁸

La visita y el encuentro con el presidente italiano dieron como resultado la firma de un *Acuerdo* para la colaboración en el desarrollo de la energía atómica para usos pacíficos que contemplaba el intercambio de estudiantes, técnicos y profesores y la colaboración en construcción de maquinarias.⁹ En las entrevistas sostenidas por Frondizi con el presidente Gronchi, el gobierno italiano prometió apoyar la solicitud de la República Argentina para entrar a la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), en vías de ser ampliada a otros países y, por su parte, el gobierno argentino apoyaría la posición italiana con respecto al Tirol en las Naciones Unidas.

El Comunicado conjunto, que emitieron los dos presidentes al finalizar la reunión, expresaba el carácter cordial y de comprensión mutua que reinó en las entrevistas. Las conversaciones reconocieron la creciente importancia internacional de América latina y por consiguiente de la Argentina, y una activa participación del continente en la solución de los problemas que interesaban al mundo occidental. Ambos mandatarios se comprometieron a desarrollar la cooperación entre los países de América del Sur y las comunidades que integraba Italia.¹⁰

La intención de los dos países de llegar a “una colaboración y asistencias recíprocas con el fin de favorecer y desarrollar los usos pacíficos de la energía nuclear” fue uno de los temas de conversación entre los dos mandatarios.¹¹

El clima que rodeó a la visita de Frondizi a Roma fue “una atmósfera de auténtica cordialidad, que supera en mucho la simple cortesía protocolar”. La visita fue breve pero “intensa en su desarrollo y proficua en sus resultados, marcando un jalón importante en las relaciones entre ambos países”.¹²

⁷ Carpeta Visita de Frondizi a Italia, Fondo CEN, caja 557.

⁸ “Pocos hombres sienten como él la gravedad de los problemas que afligen a las naciones americanas”, “La visita del presidente argentino”, *Il Messaggero*, Roma; “Fronidzi es un hombre de ideas lúcidas, un intelectual preciso, frío en el cálculo, paciente en la espera, y obstinado y resuelto a la acción”, *Il Giorno*, Milán, los dos de 14-VI-1960.

⁹ “Cambio de información atómica”, *Cl*, 15-VI-1960.

¹⁰ “Comunicado conjunto en Italia”, *Europa y el desarrollo argentino*, cit., pp. 47-50.

¹¹ Esta colaboración se ve confirmada en una carta del ministro de Relaciones Exteriores argentino Diógenes Taboada a su par italiano Antonio Segni, en la que reafirmaba la identidad de miras en cuanto a la cooperación pacífica de la energía nuclear. Se podría contemplar la construcción y la adquisición de plantas industriales y de instalaciones científicas; la provisión de equipos, además de su funcionamiento y manejo; la concesión de licencias; el uso de minerales, materias primas y radioisótopos; el intercambio de estudiantes, técnicos, expertos y profesores; el mejoramiento de la técnica de prospección y la investigación minera. Véase Taboada a Segni, Roma, 14-VI-1960, Sección Tratados, MRECIC.

¹² “Clima de auténtica cordialidad”, *Cl*, 16-VI-1960. Los diarios italianos también resaltaban el clima de cordialidad, al expresar que “Roma se volcó a la calle a recibirlo”. *La Stampa* destacaba que “el programa de desarrollo industrial iniciado por el gobierno argentino basado en

El presidente argentino incluyó una corta estadía en la ciudad de sus antepasados: Gubbio.¹³ En la tierra de sus padres fue recibido con gran entusiasmo; la ciudad “lo incluye por concesión de ciudadanía honoraria entre aquellos hombres que le han dado esplendor en los anales de la política, de las armas, de las letras, de las ciencias”.¹⁴ En la misma provincia, la Universidad de Perugia lo nombró doctor *Honoris Causa* en homenaje a su investidura.

Fronzizi visitó al pontífice Juan XXIII en una audiencia privada que, luego, fue compartida por otros miembros de la delegación argentina. El Papa expresó que la Argentina, nacida católica, buscaba aportar al mundo un mensaje de paz en que los valores del espíritu iluminaran la comprensión entre los hombres.¹⁵ El presidente argentino, al referirse a la audiencia papal, declaró que el Papa “expresó su confianza al pueblo argentino, reveló un perfecto conocimiento de la situación mundial y demostró su preocupación por la paz”.¹⁶

En la visita a la ciudad de Milán, Fronzizi pronunció una conferencia en la Cámara de Comercio, oportunidad que aprovechó para exponer, con claridad medular, su pensamiento y las orientaciones fundamentales de su gobierno en el plano económico y cultural, que luego reiterará, en sus líneas fundamentales, ante los mandatarios de los países que visitó.¹⁷

La presencia de un auditorio calificado en el campo de la economía, las finanzas y la empresa, llevó a Fronzizi a trazar un cuadro de la experiencia que estaba poniendo en práctica su gobierno con el Plan de Estabilización Financiera y Desarrollo Económico, que respondía a la íntima convicción de que la Argentina debía superar el peso del fracaso económico, e implementar una empresa de desarrollo nacional.

Los resultados le permitían afirmar a Fronzizi que, a pesar de arduas dificultades, se habían comenzado a revertir los problemas del estancamiento

una amplia y realista cooperación internacional mantiene a gran altura la demanda de trabajadores especializados”, 15-IV-1960.

¹³ “Gubbio ha salutato in Fronzizi la più recente delle sue glorie”, *Corriere degli italiani*, Gubbio, 21-VI-1960; “Gli arsiere di Gubbio lo hanno commosso”, *Il Tempo*, Milán, 25-VI-1960.

¹⁴ El Alcalde de Gubbio a Arturo Fronzizi al concederle la ciudadanía honoraria, Gubbio, 16-V-1960, Fondo CEN, caja 540.

¹⁵ “Discurso pronunciado en la visita al papa Juan XXIII, 18 de junio de 1960”, Arturo Fronzizi, *Mensajes Presidenciales, 1958-1962*, t. III, Buenos Aires, CEN, 1982, pp. 131-132. Fronzizi mantuvo relaciones cordiales con el Papa; le escribió el 17 de abril de 1960 agradeciéndole la erección de nuevas diócesis. El Papa respondió resaltando las buenas relaciones que existían entre los dos estados. Una nueva comunicación se produjo cuando el Papa publicó la Encíclica *Mater et Magistra*. Fronzizi manifestó su coincidencia con los términos de la misma y explicó las líneas generales de su programa. Cfr. Fronzizi a Juan XXIII, Buenos Aires, 26-VII-1961; “Destaca el Papa las cordiales relaciones con la Santa Sede”, *Cl*, 16-VI-1960.

¹⁶ “Vivimos un clima de armonía”, *LR*, 19-VI-1960.

¹⁷ La revista *El economista*, *Giugno 1960*, publicó un número especial en adhesión a la visita del presidente Fronzizi. En ella escribió Giulio Andreotti, “Fronzizi richiede una più intensa collaborazione economica italiana”, *24 Ore*, Milán, 21-VI-1960.

económico. Por ello el país esperaba, tanto de la CEE como de la AELC,¹⁸ una contribución para realizar el programa enunciado.

La colaboración del capital extranjero, uno de los ejes del programa económico del presidente argentino, resultaba fundamental. Frondizi se refirió a la libre convertibilidad monetaria adoptada por su gobierno, y manifestó el deseo de encontrar reciprocidad en el flujir de bienes y servicios y la cooperación internacional, para asegurar la eficacia del sistema económico.¹⁹

Testimonio de este esfuerzo fue la correspondencia entre Frondizi y Enrico Mattei, presidente del *Ente Nazionale de Idrocarburi*. Mattei colaboró con técnicos en las investigaciones que realizaba YPF.²⁰

3. Suiza

Fronzizi visitó Berna. Aunque el país helvético no mantenía un intenso movimiento comercial con la Argentina, sin embargo era una oportunidad para realizar negocios con los industriales suizos.²¹

El presidente argentino fue recibido por Max Petitpierre, presidente de la Confederación, quien lo saludó como “el reconstructor de la estabilidad económica de Argentina, la nueva línea liberal que usted adoptó para la nueva economía argentina ha granjeado la simpatía y la confianza de nuestras autoridades y de los que sostienen relaciones comerciales con su país”. Después de Estados Unidos, la Argentina era el país que mayor cantidad de emigrantes suizos recibió.²²

En la Cámara de Comercio Suizo-Argentina, su presidente Henri Tissot manifestó a Frondizi algunas preocupaciones de los hombres de negocios, en relación con las políticas comerciales de la Argentina: a) el rubro de la importación de relojes suizos en la República Argentina alcanzaba a 95% y había llegado a 19 millones de francos suizos en 1959. El conferenciante recalcó que los importadores debían pagar un recargo de 100% sobre los relojes de metal, lo que había originado una “importación clandestina” sobre la que el gobierno argentino no cobraba ningún derecho, proponiendo como solución disminuir los recargos.

¹⁸ La AELC la propició “Gran Bretaña que consiguió nuclear a los siete países de la *Europa Externa* en un sistema de liberación del intercambio ultraeuropeo; en él se puso en juego la soberanía aduanera de cada estado, en lo que concierne al intercambio con terceros países”. Cfr. Carlos A. Florit, *Política exterior nacional*, Buenos Aires, GEL, 1961, p. 122.

¹⁹ “Conferencia pronunciada en la Cámara de comercio de Milán”, *Europa y el desarrollo argentino*, cit., pp. 33-43.

²⁰ Carta de Mattei a Frondizi, Roma, 8-VII-1960, Fondo CEN, caja 540. Mattei alude a la entrevista que mantuvieron durante la visita del presidente argentino a Italia, en la que le “aseguró la colaboración al gobierno argentino y a Y.P.F. en el desarrollo de la política petrolífera nacional. [...] Envío a Buenos Aires al Ingeniero Julio Sacchi, Administrador Delegado de *Saipet* con poderes para firmar el contrato”. Frondizi lo recibió y se lo comunicó a Mattei el 3-VIII-1960.

²¹ Carpeta Visita de Frondizi a Suiza, Fondo CEN, caja 556.

²² “Sous un soleil éclatant, la ville de Berne accueille chaleureusement le président de la République Argentine”, *Journal de Genève*, 21-VI-1960.

Otro motivo de preocupación era la exigencia argentina de hacer constar la fecha de embarque sobre las facturas consulares en países como Suiza, que no tienen acceso al mar, por lo cual se solicitaba la supresión.

Fronidzi contestó anunciando que el gravamen del 100% que aplicaba la aduana argentina a los relojes suizos era una “espina clavada en el corazón de nuestros amigos helvéticos y quedará suprimido por resolución de mi gobierno”.

Los banqueros suizos ofrecieron créditos de corto plazo que Frondizi no aceptó porque no resultaban convenientes para la expansión y el desarrollo económico.²³

El Consejo Federal ofreció al presidente argentino un almuerzo con hombres de negocios, en que hizo uso de la palabra el vicepresidente, ministro de Economía y Consejero Federal, Frederic Wahlen, quien expresó el deseo de vincularse nuevamente al pasado comercial entre los dos países y calificó a Frondizi como el arquitecto y el promotor de una nueva empresa en la Argentina.

El monto de las exportaciones suizas hacia la Argentina aumentaba con mucha lentitud, sobre todo por las cargas elevadas que gravaban las importaciones. Algo semejante sucedía con las importaciones suizas de productos argentinos. Se esperaba una reglamentación más liberal. También estaban en vías de aumentar los créditos de entrega abiertos; los créditos corrientes alcanzaban a 80 millones de francos suizos y tendían a acelerarse. Los bancos suizos se declararon dispuestos a colaborar en el crédito europeo de estabilización por la suma de 75 millones de dólares, lo que representaba un signo de confianza.

Algunas cuestiones, que se encontraban en suspenso con nuestro país en materia de electricidad,²⁴ esperaban arreglarse próximamente, y Suiza estaba dispuesta, por boca del conferenciante, a la cooperación en la investigación industrial.²⁵

Una vez más Frondizi se refirió a la tendencia proteccionista, que despuntaba en Europa en la política comercial, como perjudicial para la Argentina, que había adaptado su economía a las exigencias del libre comercio mediante la libre convertibilidad monetaria y la liberación del intercambio con el resto del mundo.²⁶

²³ “Discurso pronunciado en la Cámara de Comercio Argentina para Suiza”, Berna, 21-VI-1960, Frondizi, *Mensajes presidenciales*, cit., pp. 159-161.

²⁴ Esto hacía referencia a la CIADE, conocida como la Italo, primera inversión suiza en la Argentina. Su concesión era de 1912 y vencía en 1962. Una prórroga otorgada en 1936 hasta 2000 había sido anulada. Frondizi insistió en darle una nueva concesión y los suizos aceptaron en 1961.

²⁵ “La experiencia pasada con las compañías eléctricas muestra que Frondizi ha creado un clima capaz de asegurar un nuevo desarrollo de inversiones y la economía argentina será la primera en aprovechar de esta actitud. [...] nuestra industria está pronta a intensificar su cooperación con sus amigos argentinos”. Véase “Investissements suisses en Argentine”, *La Nouvelle Revue*, Lausanne, 28-VI-1960.

²⁶ “Discurso pronunciado en el almuerzo ofrecido por el Consejo Federal en Berna”, 21-VI-1960, *Europa y el desarrollo argentino*, cit., pp. 53-59.

4. Francia

Fronidzi llegó a Francia²⁷ con conocimiento de la discrepancia que tuvieron los dos países en la Asamblea de las Naciones Unidas, a propósito de Argelia.²⁸

En la Asamblea de 1959 los países afroasiáticos se pronunciaron por la independencia de Argelia. La Argentina votó a favor, con el fundamento de principios jurídicos, principalmente el de autodeterminación, norma tradicional de su política internacional.²⁹

En Francia se tuvo conocimiento de que Frondizi viajaría a Italia y estaba también invitado por el gobierno inglés, por lo cual se buscó que “Francia no sea la última en invitarlo”. La visita debía ser oficial; no obstante en la Dirección América del Ministerio de Relaciones Exteriores se preguntaban qué le iban a decir a propósito del voto sobre Argelia.³⁰ El presidente Charles de Gaulle aprobó la visita de Frondizi y las respectivas cancillerías comenzaron a trabajar en su organización.³¹ Como las fechas eran difíciles de combinar, el gobierno argentino envió a Francia a Alejandro Orfila para ajustar los detalles.³² El embajador francés trató de mostrar el interés de Francia por la estadía del presidente argentino en la entrevista que sostuvo con éste en la Argentina.³³

²⁷ Para el tema cfr. Hebe Carmen Pelosi, “Las relaciones con Francia en la presidencia de Frondizi (1958-1962)”, *Temas de historia argentina y americana*, n.º 11, julio-diciembre 2007, pp. 153-177.

²⁸ La guerra de Argelia contra la metrópoli se inició en 1954 dirigida por el Frente de Liberación Nacional (FLN). Desde 1955 la independencia de Argelia había sido tratada en ese foro, a pedido de los países afroasiáticos. Francia desconocía la competencia de la Asamblea en ese asunto, pues consideraba a éste de su exclusiva jurisdicción interna. Sin embargo su actitud fue errática porque en 1957 participó de los debates y en las sesiones posteriores no asistió.

²⁹ El representante de la Argentina fundamentó su voto de esta manera: 1) las Naciones Unidas tienen competencia para tratar el tema; 2) las Naciones Unidas no sólo deben dirimir conflictos sino que también deben afianzar sus principios constitutivos; 3) la libre determinación de los pueblos debe ser aplicada a comunidades culturales orgánicas con relieves propios; 4) tener en cuenta el principio antes mencionado y los intereses legítimos de las partes; y 5) toda solución justa debe tener en cuenta la salvaguardia de los derechos que corresponden a la población de origen francés en Argelia. “Memorando, La cuestión de Argelia en las Naciones Unidas”, Departamento de Organismos Internacionales y Tratados, Buenos Aires, 5-IX-1959, Fondo CEN, caja 606. Luego de la visita de Frondizi la situación volvió a repetirse, al votar el representante argentino Mario Amadeo a favor de la independencia de esa zona de África, y contra las pruebas atómicas que realizaba Francia en el desierto de Sahara, lo que produjo descontento en el gobierno galo. Archives du Ministère des Affaires Étrangères (AMAE), el embajador de Francia al Ministro de Relaciones Exteriores Maurice Couve de Murville, Buenos Aires, 18-IX-1960, vol. 70, n.º 878. El embajador afirma que en el gobierno argentino “no hay dirección en las relaciones exteriores”.

³⁰ AMAE, el embajador francés al Barón J. Baeyens, director de la Sección América, Buenos Aires, 12-IV-1960, vol. 67. El embajador advertía que Frondizi esperaba “el Gran Cordón de la Legión de Honor, nunca menos”.

³¹ AMAE, nota del Ministerio de Relaciones Exteriores francés al embajador Blanquet Du Chayla, París, 13-IV-1960, vol. 67. El Ministerio advertía que “de Gaulle está muy ocupado por viajes”. Con el embajador argentino Alejandro Ceballos se habían combinado las fechas; el recibimiento sería “oficial”.

³² AMAE, Du Chayla a Baeyens, Buenos Aires, 27-IV-1960, vol. 67. El embajador francés afirmaba que las dificultades para arreglar el viaje de Frondizi a Francia “es porque los representantes argentinos en Europa están mal preparados [...] en Francia hay un cierto clima

La estrategia recomendada era “no descorazonarlo, difícil hacerle promesas, mantener una cierta prudencia”. El gobierno francés pensaba insistir sobre el tema del puerto de Rosario.³⁴

Desde Suiza Frondizi se dirigió a Francia el 22 de junio de 1960, en circunstancias en que el gobierno israelí se había apoderado, en territorio argentino, de Adolf Eichmann, alemán que había tomado parte en el Holocausto judío. El “affaire Eichmann” llenaba la primera plana de los periódicos franceses y, casi inmediatamente, de los europeos.

En París, el general de Gaulle recibió a Frondizi en el aeropuerto. El presidente argentino recordó los lazos que siempre habían unido a las dos naciones. En la primera entrevista entre Frondizi y de Gaulle, éste lo recibió con la mano en alto y una pregunta: “¿Cómo su país ha votado en las Naciones Unidas contra Francia?” Frondizi le respondió: “mi país no puede dejar de solidarizarse con los pueblos que luchan por su autodeterminación”, y agregó “lo aprendimos de la influencia de la Revolución Francesa”.³⁵

La agenda de Frondizi estuvo llena de compromisos: la inauguración de una estatua del general San Martín, resultado de los buenos oficios del embajador Alejandro Ceballos, en el parque *Montsouris* frente a la Casa argentina de la Ciudad Universitaria; una visita a la UNESCO; la asistencia a una función de la Opera en compañía de de Gaulle, y una reunión que realizaron miembros de la comitiva con industriales franceses en la *Maison de la Amérique Latine*. Frondizi fue abordado por los periodistas a propósito de haber sido tomado preso en territorio argentino el “criminal de guerra nazi Adolf Eichmann, por parte de los agentes del Mossad”.³⁶

El eje del pensamiento de Frondizi consistió en señalar nuestra pertenencia al “continente latinoamericano, habitado por 200 millones de seres humanos”.³⁷ Mostró su capacidad de estadista al señalar que “las naciones del mundo entero se preparan para

frío para recibirlo y me pregunto qué es lo mejor que hay que hacer para disipar la nube, viaja a Francia Kerros que sabe mucho de política argentina, recíbalo”.

³³ AMAE, Du Chayla a Couve de Murville, Buenos Aires, 11-V-1960, vol. 67. “No sé quien le metió en la cabeza que no será bien recibido en Francia, puede ser por los cambios de fecha y por lo de Argelia”.

³⁴ AMAE, Nota de la Direction Amérique, París, 7-VI-1960, vol. 67. El puerto de Rosario fue construido por la firma Hersent et fils y Scheneider et Cie. de París, quienes obtuvieron la concesión por 40 años. Una vez cumplido el plazo, el gobierno lo expropió. La Compañía inició un juicio que aún no tenía sentencia. Véase Pelosi, *op. cit.*, pp. 166-173.

³⁵ Comentario expresado por Frondizi, que agregó: “eso lo impresionó a de Gaulle”. Testimonio de José Giménez Rébora, entrevista del 25 de junio de 2007.

³⁶ Raanan Rein, *¿Judíos-argentinos o argentinos-judíos? Identidad, etnicidad y diáspora*, Buenos Aires, Lumière, 2011; Fabien Théofilakis, “Les écrits d’Eichmann en Argentine (1956-1960). Témoignages pour une histoire nationale-socialiste”, dans Henry Rousso et Fabien Théofilakis (présenté par), *Eichmann, un accusé hors normes*, http://www.ihtp.fr/dossiers/d_histoire_dutempspresent, 06 juin 2011.

³⁷ “Palabras pronunciadas en el banquete ofrecido por el Presidente de Francia General de Gaulle al Presidente de la Nación en París, 22 de junio de 1960”, Frondizi, *Mensajes presidenciales*, cit., pp. 165-169.

seguir un camino que conduce a la consolidación de la paz por medio de una política de armónicas coincidencias”.

No dejó escapar la oportunidad para fustigar el proteccionismo agrícola francés, al manifestar que “este esfuerzo de nuestro país y, en general, el de toda América latina, está amenazado por las tendencias proteccionistas para la producción agropecuaria que aparecen en el MCE”. Al mismo tiempo presentó a la Argentina como país propicio para la inversión de los capitales y para el espíritu de empresa. Francia, estaba tradicionalmente ligada a la historia y al desarrollo argentino.³⁸

Fronidzi recibió del gobierno francés la Legión de Honor y, por su parte, impuso al presidente de Francia el Collar de la Orden del General San Martín. Hay que señalar que en el almuerzo que de Gaulle ofreció a Frondizi y miembros de su comitiva, el anfitrión departió con el presidente argentino en los jardines del Palacio durante una hora, aspecto no previsto y que obligó a cambiar la agenda del presidente francés. Esto se produjo después del discurso que los diarios de Buenos Aires calificaron de “histórico”.

El presidente francés afirmó que lo había impresionado el conocimiento que Frondizi tenía de la situación de subdesarrollo de Latinoamérica. A su vez, André Malraux, ministro de Cultura, sostuvo que “Fronidzi es uno de los grandes conductores mundiales” y señaló la precisión de conceptos con los que se expresaba.³⁹

La visita finalizó con un Comunicado conjunto que expresaba la necesidad del “fortalecimiento de la cooperación entre Francia y la República Argentina”, que la nación gala deseaba que fuera en los campos cultural, económico y técnico. El comunicado transmitía “el deseo de que la industria francesa participe más activamente en el desarrollo económico de la Argentina”.⁴⁰

Fronidzi invitó a de Gaulle a visitar la Argentina; el presidente de Francia aceptó y en 1964, durante la presidencia de Arturo Illia, retribuyó la visita.

5. Bélgica

La visita a Bélgica⁴¹ revestía una importancia singular en razón de ser sede del MCE. Las dos asociaciones nombradas anteriormente –MCE y AELC- formaban la OECE que estaba en proceso de reestructuración. La política agropecuaria de la Argentina necesitaba ser defendida en estos foros: éste era uno de los objetivos del viaje a Europa de Frondizi, que constituía una oportunidad para hacerse oír y reclamar por los derechos del país en materia comercial.

³⁸ Discurso en la “Maison de l’Amérique Latine”, 23-VI-1960.

³⁹ *Clarín*, 23-VI-1960. De acuerdo al testimonio de Giménez Rébora y el embajador Albino Gómez, cuando Frondizi partió de Francia, de Gaulle llamó a Adenauer y le dijo que recibiera especialmente al presidente argentino “porque lo haría con un verdadero interlocutor”. Véase Albino Gómez, *Arturo Frondizi. El último estadista*, Buenos Aires, Lumière, 2004, p. 89.

⁴⁰ “Comunicado conjunto”, *Europa y el desarrollo argentino*, cit., pp. 79-80.

⁴¹ Carpeta Visita de Frondizi a Bélgica, Fondo CEN, caja 563.

El presidente argentino llegó a Bruselas, donde se le tributó una “calurosa recepción”; en los discursos estuvo presente la referencia a José de San Martín, por su residencia durante algunos de sus años de exilio. Era la primera vez que un presidente argentino visitaba este país que ocupaba el tercer lugar en exportaciones europeas a la Argentina.

En la reunión de prensa que dio el presidente argentino, estuvo presente Jacques van Offelen, ministro de Comercio Exterior, quien había estado en Buenos Aires tres meses antes al frente de una misión comercial. El ministro belga afirmó que había encontrado “condiciones favorables para la concesión de créditos y la realización de inversiones”. La opinión de este funcionario fue relevante: “debemos mandar técnicos, establecer nuevas industrias, negociar créditos; Bélgica tiene confianza en el esfuerzo argentino”. Consideraba a Frondizi “como un gran hombre de estado y un gran amigo de nuestro país, la explicación que me hizo de su política me pareció muy acertada”.⁴²

El presidente argentino visitó el puerto de Amberes y aprovechó la ocasión para tomar contacto con hombres de negocios y autoridades de la Cámara de Comercio de esa ciudad.

El discurso que Frondizi pronunció ante las autoridades de la CEE en Bruselas fue programático. Desarrolló los diversos aspectos de su plan económico, defendió la participación de América latina en las decisiones económicas de los países industrializados y advirtió sobre los peligros de una política proteccionista, utilizando la oportunidad excepcional con inteligente estrategia.

En cuanto a los esfuerzos de cooperación económica internacional, la Argentina compartía los existentes y creía en las ventajas de la asociación regional. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio que unía a siete países era un testimonio de ello. La CEE y la AELC también constituían contribuciones efectivas en esta línea.

Preocupaba, en especial, la política agropecuaria del MCE, porque ella testimoniaba una intensificación del proteccionismo y una discriminación indirecta hacia las exportaciones de allende el Atlántico. Frondizi entendía que tenían derecho a participar en la reestructuración de la OECE, en una perspectiva atlántica, como la que preveía el Plan Dillon, pero sin exclusiones inequitativas.⁴³

El presidente de la Comisión Ejecutiva de la CEE, Walter Hallstein, al terminar la visita afirmó que la Argentina y América latina toda, “no podían haber encontrado un abogado más valiente, más eficaz y más capaz que el presidente Frondizi para que defendiera sus propios intereses que, en definitiva, son los intereses del mundo occidental”.⁴⁴ Hallstein manifestó su admiración por Frondizi “por la valentía con que sabe afrontar los problemas”.

El mismo funcionario declaró que “Frondizi nos hizo comprender los alcances de sus planes de desarrollo y los esfuerzos que realizaba el pueblo argentino; los

⁴² “Van Offelen: amplio optimismo”, *CI*, 25-VI-1960.

⁴³ “Discurso pronunciado en el almuerzo de las autoridades de la *Comunidad Económica Europea* en Bruselas”, 25-VI-1960, Frondizi, *Mensajes presidenciales*, cit., pp. 193-196.

⁴⁴ “Hallstein lo calificó como el mejor abogado de Latinoamérica”, *Democracia*, 27-VI-1960.

problemas de la Argentina son ahora para nosotros de primerísima prioridad”.⁴⁵ Este entendimiento reclamaba, como conveniente, la presencia de una misión con rango diplomático en la CEE, que Brasil hacía tiempo que había nombrado.

Estas conversaciones se plasmaron en un Comunicado conjunto, que resumía las conversaciones que habían tenido lugar y en el que figuraban las consideraciones de Frondizi en lo relativo a la importancia política de los problemas que guardaban relación con el desarrollo económico. Reafirmó que “la expansión de los países de la CEE y de Europa en general no será favorecida por una política entre cuyos efectos podría haber algunos que llevaran a una restricción de las importaciones de materias primas y de productos agrícolas, originarios de otras zonas y en especial de la América latina.”⁴⁶

Por su parte el MCE difundió un Comunicado en el que se comprometía a tener en cuenta los intereses argentinos al definir las relaciones económicas exteriores de la Comunidad y, en particular, la política agrícola.⁴⁷

La visita al MCE, uno de los principales objetivos del viaje del presidente argentino, había cumplido su objetivo.⁴⁸

6. Alemania

Alemania⁴⁹ formaba parte del periplo del presidente argentino como país integrante del MCE y como ejemplo de país fuertemente industrializado.

Frondizi en Bonn y Bad Godesberg, ciudades bethovenianas, exaltó las contribuciones alemanas a la cultura universal. También visitó Colonia, donde se reunió con hombres de negocios, y Essen, ciudad de Renania del Norte-Westfalia situada en el corazón de la región industrial de la cuenca del Rhur, centro de la siderurgia alemana. Las visitas a las fábricas *Krupp* y *Ferrostaal*, centros de producción de hierro y acero de alta calidad, y al puerto de Hamburgo formaron parte de su interés por conocer la realidad económica de Alemania.⁵⁰

El presidente argentino fue recibido por Adenauer, quien estuvo acompañado por su ministro de economía Ludwig Erhard. Terminada la reunión este último fue asediado por los periodistas para conocer sus opiniones. El ministro alemán hizo notar sus diferencias con Hallstein en materia de creación de bloques; él se inclinaba a la colaboración con el Reino Unido, mientras que el presidente de la CEE deseaba que la unión fuera estrecha con Francia y se construyera una muralla proteccionista que englobara a la pequeña Europa.⁵¹

⁴⁵ “Positiva comprensión”, *Cl*, 27-VI-1960.

⁴⁶ “Comunicado conjunto en Bélgica”, *Europa y el desarrollo argentino*, cit., pp. 93-94.

⁴⁷ “Comunicado del MCE”, *LP*, 27-VI-1960.

⁴⁸ “Bon voyage Frondizi”, *L’Echo de la Bourse*, Bruselas, 30-VI-1960. Este diario publicó un suplemento sobre Frondizi y la Argentina a la llegada del presidente argentino.

⁴⁹ Carpeta Viaje del presidente Frondizi a Alemania, Fondo CEN, caja 564.

⁵⁰ “Hay ambiente de optimismo”, *LN*, 24-VI-1960.

⁵¹ “Reunión secreta a pedido de Ludwig Erhard”, *EM*, 30-VI-1960.

Fronzizi, en la reunión con el Centro de Industriales de la Republica Federal de Alemania en Colonia, comenzó su discurso reconociendo el valor del pueblo alemán en la reconstrucción de su país. La gran tarea de los estrategas de la cooperación económica internacional era encontrar fórmulas flexibles que permitiesen el acceso libre y competitivo de los productos de los mercados mundiales.⁵²

La Argentina era el mayor socio comercial de Alemania en América latina. Con 145 millones de dólares la Argentina se había convertido en el comprador más importante del continente sudamericano, importando principalmente equipos industriales. Las operaciones a plazo habían superado los 1.000 millones de marcos; existían nuevos encargos por 300 millones de marcos y las inversiones directas de capital alemán alcanzaban a 64 millones de marcos.

En una mesa redonda organizada con los industriales, el director del Centro de Industriales buscó disipar algunos malentendidos entre la OECE y la zona de libre comercio sudamericana. Los industriales formularon preguntas a Frondizi. El senador Jakopp, representante de la firma *Otto Deutz*, informó que la empresa estaba instalando cuatro fábricas de tractores en América latina.

En la comida ofrecida por el canciller Adenauer a Frondizi, aquél lo llamó “un amigo de nuestro país” y elogió la habilidad con que mantenía el timón: “seguimos con interés el desarrollo de América latina”.

Fronzizi, por su parte, aludió a la creatividad e ingenio del pueblo alemán para movilizar todos los recursos naturales a su alcance y construir una verdadera potencia mundial. El presidente argentino insistió, una vez más, en las ventajas de los mercados regionales de los que era un activo defensor.⁵³

El periódico *Industriekurier*, de Dusseldorf, afirmaba que Alemania estaba dispuesta a conceder créditos a la Argentina. La cuestión residía en cómo podrían asegurarse en el futuro los créditos alemanes contra los riesgos políticos.

Fronzizi se trasladó a Essen para conocer las fábricas de acero de las firmas *Krupp* y *Ferrostaal*, en el corazón del Rhur alemán. También visitó el castillo del Alfred Krupp von Bohlen und Halbach, el mayor productor siderúrgico de Alemania.

En el puerto de Hamburgo el presidente argentino mantuvo una reunión con la poderosa Cámara de Comercio, de la que participó la banca y el comercio de Hamburgo, Bremen, Munich, Frankfurt, Dusseldorf y Baden.

Los comerciantes e industriales le presentaron a Frondizi sus “quejas”, en relación al comercio con la Argentina: a) exceso de burocracia en la Argentina que dificultaba las tramitaciones; b) recargos para la importación de maquinarias y herramientas que creaban problemas a la fábrica de tractores; c) la nueva ley de “revalorización de bienes” no había sido reglamentada; d) debían crearse estímulos para contratar técnicos; e) debían eliminarse las dobles imposiciones y garantizarse la

⁵² “Discurso en el almuerzo ofrecido por el *Centro de industriales de la República Federal Alemana* en Colonia”, 28-VII-1960, *Europa y el desarrollo argentino*, cit., pp. 97-102.

⁵³ “Discurso pronunciado en la comida ofrecida por el Canciller Adenauer en Bonn”, 28-VI-1960, *Europa y el desarrollo argentino*, cit., pp. 105-110.

propiedad privada; f) la calidad del trigo había bajado en los últimos años, era necesario mejorarla; los precios no podían superar los del mercado mundial y debían eliminarse los “parásitos” que perjudicaban el trigo; g) en los puertos de la Argentina se producían atrasos de hasta cuatro semanas; h) las lanas tenían precios altos, se imponía disminuir gravámenes; i) Alemania compraba en la Argentina 25% de los cueros que ésta exportaba, pero sus precios debían ser acordes con el mercado mundial, y j) las compañías transatlánticas manifestaron que la falta de embarques continuos arrojaba pérdidas.

Fronidzi se marchó de la ciudad asombrado por las proyecciones que había alcanzado la reunión.⁵⁴

Antes de partir de Bonn, el presidente argentino sostuvo una entrevista con el ministro de Economía Erhard, a pedido de éste, de la cual no existen testimonios. La finalización de la visita fue ratificada por un Comunicado conjunto en la República Federal Alemana que sintetizaba los argumentos expuestos en las reuniones. Las conversaciones “abordaron problemas de la situación política mundial, las relaciones entre los dos países y el futuro desarrollo de las vinculaciones en el campo del intercambio económico y cultural”. El gobierno federal comprobó la comprensión del gobierno argentino respecto del anhelo de reunificación del pueblo alemán y el mantenimiento de la libertad de Berlín.

Ante los problemas que derivaban de la creación de la CEE, “el gobierno federal, antes de tomar decisiones sobre los problemas de política agropecuaria en el marco de la CEE, tendrá en cuenta los efectos de tales decisiones sobre el resto del mundo y especialmente sobre América Latina”.⁵⁵

7. Holanda

El presidente argentino llegó a Amsterdam,⁵⁶ donde fue recibido por miembros de la familia real: la reina Juliana y el príncipe Alberto. La prensa holandesa había saludado al presidente que llegaba con titulares favorables.⁵⁷

Uno de los primeros actos de Frondizi fue dar una conferencia de prensa en la que desarrolló aspectos del plan económico de la Argentina. Los periodistas buscaron derivar los temas hacia problemas políticos, especialmente con respecto al caso

⁵⁴ “Colaboración alemana para la siderurgia nacional”, *Democracia*, 1-VII-1960. Los comentarios periodísticos coinciden en que esta reunión fue la más importante sostenida en Alemania.

⁵⁵ “Comunicado conjunto en la República Federal Alemana”, Bonn, 30-VI-1960, *Europa y el desarrollo argentino*, cit., pp. 113-115.

⁵⁶ Carpeta Visita del presidente Frondizi a Holanda, Fondo CEN, caja 572.

⁵⁷ El embajador argentino Raúl Migone al ministro interino de Relaciones Exteriores Mac Kay, La Haya, 12-VII-1960, Fondo CEN, caja 572. El embajador enviaba los comentarios de los diarios: “Fronidzi político de extraordinaria envergadura”, “Nunca han sido tan buenas las relaciones con la Argentina”, “Visita de trabajo”, *Neue Róterdam Courant* (liberal), *Die Telegraf* (independiente), Amsterdam; *Haagse Courant*, La Haya, todos 28-VI-1960.

Eichmann, pero Frondizi afirmó que la operación de Israel sería entendida de acuerdo a los principios de la soberanía argentina.

Frondizi visitó la Corte Internacional de Justicia, en La Haya, y fue recibido por su presidente Zafrulla Khan, de Pakistán. El presidente argentino reconoció los valores comunes a todo ordenamiento jurídico: la justicia y la paz. “La paz por medio del derecho, he ahí el único camino acorde con la dignidad del hombre”.⁵⁸

La reina Juliana agasajó a Frondizi con una comida en la cual recordó la cordialidad con que había sido recibido el príncipe Alberto, en ocasión de asistir a la conmemoración del 150° aniversario de la declaración de la independencia argentina. Recalcó: “el aislamiento no es ya de nuestra era”.⁵⁹

Frondizi manifestó su admiración por Holanda, país que “ha transformado los quebrantos y desgracias que muchas veces les deparó la historia en el resurgir orgulloso de una gran nación”. La Argentina podía tomar ejemplo de esta nación.⁶⁰

Al día siguiente tuvo lugar una reunión a nivel ministerial con los funcionarios argentinos y holandeses. Frondizi, Klein y Musich expusieron la posición argentina y de América latina en general en la planificación económica y política del mundo occidental, la política agropecuaria de la CEE y su influencia sobre el continente sudamericano, y se trataron aspectos de relaciones bilaterales. El resultado fue positivo, el gobierno holandés se comprometió a apoyar a la Argentina para que participase de la OECE.

En conversaciones informales el ministro Luns hizo saber que quien se oponía al ingreso de la Argentina a la Organización era Estados Unidos. Frondizi insistió en la necesidad de participar de esos organismos y sostuvo que su exclusión representaba una discriminación.⁶¹

El presidente argentino visitó Róterdam y se reunió con hombres de negocios y representantes de las más importantes industrias de Holanda. En una reunión de mesa redonda se trataron las siguientes cuestiones: una filial de la *Royal Dutch Shell* en la Argentina cerró contrato para construir una refinería y se iniciaron negociaciones para el establecimiento de una industria petroquímica. Las fábricas de maquinarias *Werkspoor* de Amsterdam y Utrecht, que ya habían entregado ochenta vagones ferroviarios a los ferrocarriles argentinos, estaban dispuestas a prestar más ayuda, comunicándose con la firma *Shell* para establecer una industria petroquímica, investigar la posibilidad de suministrar material ferroviario, e instalar una refinería de azúcar y una industria lechera.

⁵⁸ “Discurso pronunciado ante la Corte Internacional de La Haya”, 1-VII-1960, Frondizi, *Mensajes presidenciales*, cit., pp. 231-234.

⁵⁹ “Discurso de la Reina Juliana en agasajo al presidente Frondizi”, Fondo CEN, caja 572.

⁶⁰ “Discurso pronunciado en ocasión de la comida ofrecida al presidente de la Nación por la Reina Juliana de Holanda, en Amsterdam”, 1-VII-1960, Frondizi, *Mensajes presidenciales*, cit., pp. 235-236.

⁶¹ “Reunión del presidente Frondizi con ministros holandeses”, Fondo CEN, caja 572.

La reunión se había efectuado con dirigentes de industrias entre las que estaban presentes la *Royal Dutch*, Altos Hornos *Ijmuidem*, *Werkspoor*, astilleros *Verolme*, compañías navieras y bancos.⁶²

La visita finalizó con la redacción de un Comunicado conjunto, cuyo acento estaba puesto en que “ambos gobiernos convinieron en hacer los esfuerzos posibles para que la cooperación económica entre Europa Occidental y América latina sea reforzada”.

En relación a los problemas agropecuarios, conversados durante la visita del presidente argentino, “el gobierno de los Países Bajos refirmó su posición a favor de la necesidad de situar la política agropecuaria de la Comunidad sobre bases francamente multilaterales y no discriminatorias”.⁶³

8. Reino Unido

Fronidzi llegó al Reino Unido,⁶⁴ en un viaje que despertó una gran expectativa, según lo demostraban los diarios de la isla. *The Observer* lo ubicó en la rúbrica “El perfil de la semana”.⁶⁵ Algo semejante observaba el *Sunday Times*.⁶⁶

Fronidzi viajó en compañía del secretario de Hacienda Klein para realizar conversaciones con el canciller del Tesoro D. Heathcoat-Amory y el presidente del Banco de Inglaterra C. F. Cobbold. A su llegada fue recibido por el primer ministro inglés Harold Mac Millan; cumplió con el protocolo de visita a la reina Isabel II,⁶⁷ la imposición de las condecoraciones e, inmediatamente después, lo esperaba una reunión de prensa en la embajada argentina.

El presidente argentino la inició con un “pregunten ustedes”. No podía estar ausente el caso Eichmann, a lo que contestó que representaba una grave violación de la soberanía argentina que ha reconocido el Consejo de las Naciones Unidas; Israel debía reparar la ofensa. Informó que el viaje respondía al objetivo de estrechar las relaciones económicas y financieras entre los dos estados. Solicitó que Gran Bretaña invirtiera en la Argentina.

⁶² “Visita al puerto de Rotterdam”, Fondo CEN, caja 540.

⁶³ “Comunicado conjunto en el Reino de los Países Bajos”, 3-VII-1960, *Europa y el desarrollo argentino*, cit., pp. 127-128.

⁶⁴ Carpeta Viaje a Inglaterra, Fondo CEN, caja 595. “President of Argentina begins visit”, *Daily Telegraph*, 5-VII-1960.

⁶⁵ *The Observer*, Editorial, “el crédito de la política de Frondizi es muy alto”. América latina había sido olvidada por Gran Bretaña; las cifras del comercio eran un testimonio de ello: la Argentina realizaba un intercambio mayor con Italia, Alemania y Suiza que con el Reino Unido, 3-VI-1960.

⁶⁶ El *Sunday Times* consideraba a Frondizi “adelantado de una joven generación consciente y bien preparada que acepta su responsabilidad frente a los arduos problemas que debe resolver”, 4-VI-1960.

⁶⁷ “Talks trade and invites the Queen”, *Daily Mail*, 5-VII-1960.

En relación con Estados Unidos y el MCE, Gran Bretaña aparecía rezagada en sus inversiones; en razón de la amistad secular que los unía cabía preguntarse la razón de ello.⁶⁸

Fronidizi visitó el Parlamento, y declaró sentirse muy emocionado por estar en el lugar donde se proclamaron por primera vez los derechos civiles.

El almuerzo ofrecido por la banca oficial y privada de Inglaterra fue uno de los grandes momentos de la visita. El presidente argentino evocó los lazos que durante varios siglos mantuvieron los dos países, pero pasó enseguida a explicar cuáles eran las inquietudes de ese momento y cuáles las formas que debían asumir las relaciones con un país de América latina impulsado al desarrollo nacional.⁶⁹

Se reunió con funcionarios del mercado de Smithfield y otros jefes de grandes grupos de compradores de carne argentina. El presidente argentino y el presidente de la Corporación Argentina de Productores de Carne, Miguel Busquet Serra, expusieron en la embajada argentina los planes para aumentar la producción argentina y elevar las exportaciones a Gran Bretaña.

El grupo *Leyland Motors* mantuvo una reunión con funcionarios argentinos para instalar una fábrica de camiones en la Argentina, por seis millones de libras. Existía un proyecto de crédito de la petrolera *Equipment Company* para suministrar maquinaria a YPF y una propuesta de *Shell* para aumentar su capital en 80 millones, como una contribución al desarrollo petrolero.

Otra reunión tuvo lugar en *Fischmongers Hall* (productores de pescado), del que participaron hombres de la banca, la industria y el comercio. El presidente Vizconde de Davidson le dio la bienvenida como presidente de la *Anglo Argentine Society* y en representación de todos los miembros. Lo saludó por la “sabia y prudente” política llevada a cabo para curar los males de la economía argentina, deseando que Gran Bretaña pudiera tener una participación útil en ese intento.

En las dos entrevistas con Mac Millan, el presidente argentino expresó su esperanza de que Gran Bretaña usara su influencia a fin de canalizar inversiones hacia la Argentina. El presidente argentino planteó la posibilidad de que la Argentina pudiera formar parte de la OCEC o, al menos, tener un observador, pues en ella América latina debía tener su voz.⁷⁰

⁶⁸ “Dr Frondizi’s plea for more British credit”, *Financial Times*, 6-VII-1960. El informe oficial del gobierno británico sobre la visita de Frondizi señalaba que el espacio dedicado a ésta en la prensa había sido mayor que el esperado y casi universalmente amistoso. Véase Official Visit of President Frondizi of Argentina to the United Kingdom, Lord Home to Sir John Ward, Foreign Office, 5-VII-1960, National Archives (NA), F.O. 371, AA 1051/98.

⁶⁹ Frondizi, *Mensajes presidenciales*, cit., pp. 247-255.

⁷⁰ Record of a Conversation Between the Prime Minister and the Argentine President at 10 Downing Street, 5-VII-1960, NA, F.O. 371, AA 1051/89; Zulueta to Wilford, Prime Minister’s meeting with President Frondizi, 6-VII-1960, NA, F.O. 371, AA 1051/91. Un informe de la visita, enviado al embajador en Buenos Aires, señalaba que Frondizi había dejado una buena impresión en las personas con las que había conversado. Había sido juzgado como un estadista honesto y sincero en lo que tenía que decir. Véase Lord Home to Sir John Ward, Foreign Office, 5-VII-1960, cit.

En la embajada argentina lo esperaban a Frondizi miembros de la *British Broadcasting Corporation* para grabar un mensaje radiofónico.

Como resultado de la visita se emitió un Comunicado conjunto en el cual se destacó la coincidencia en muchos aspectos de la situación internacional, y se recalcó la conveniencia de mejorar la cooperación económica, ampliar el comercio angloargentino y “estimular a la empresa británica para desempeñar un mayor papel en el desenvolvimiento de la industria y los recursos naturales de la Argentina”.⁷¹

Un informe sobre la visita de Frondizi, redactado por el *Foreign Office*, apuntó que el impacto del presidente argentino en el país había sido satisfactorio. Tanto británicos como argentinos podían estar satisfechos de que la visita había servido a un propósito útil, incluso en el aspecto menos público. La Argentina, en sí misma y como líder de la opinión latinoamericana, era importante para el Reino Unido en la consideración de la política mundial. Se esperaba que la visita contribuyera a la estabilidad del gobierno de Frondizi.⁷²

9. España

España no podía estar ausente en la gira europea del presidente argentino, quien fue saludado como “profesor de humanismo”.⁷³ Lo recibió el general Francisco Franco, recordando la comunidad de lengua, religión y cultura que unían a ambos pueblos. El periódico *Arriba* comentó que “el recibimiento a Frondizi fue profundamente entrañable”.⁷⁴

En la entrevista oficial, Frondizi fue condecorado con la Orden de Isabel la Católica y, a su vez, impuso al jefe de gobierno español la del Libertador General San Martín. Los dos mandatarios sostuvieron una entrevista a puertas cerradas.

Franco homenajeó al presidente argentino con una comida en el Palacio de Oriente. Frondizi propuso la complementación de las economías para intensificar las relaciones comerciales entre los dos países.⁷⁵

El primer mandatario español lo acompañó en sus visitas a la catedral de Toledo y a un lugar de memoria de la guerra civil: el Alcázar de Toledo. En el Instituto de

⁷¹ “Comunicado conjunto en Gran Bretaña”, Londres, 7-VII-1960, *Europa y el desarrollo argentino*, cit., pp. 145-146.

⁷² Lord Home to Sir John Ward, Foreign Office, 5-VII-1960, cit. El interés del gobierno británico estaba focalizado en dos temas: resolver el reclamo de la *Anglo Argentine Tramways Company* y los atrasos en los envíos de las jubilaciones de los ex empleados de los ferrocarriles. No se comprendía que los funcionarios argentinos no hubieran llevado información sobre ellos y que no valoraran la importancia que la solución de esos asuntos tenía para generar confianza en su país. *Ibid.*

⁷³ Carpeta Visita a España, Fondo CEN, cajas 556-557; “Arturo Frondizi, profesor de humanismo”, *La Ilustración española*, 7-VII-1960.

⁷⁴ *Arriba*, 8-VII-1960. *ABC*, de la misma fecha, publicó: “Madrid vibró transformada en un himno triunfal a la Argentina; a Frondizi le debemos la reanudación de las relaciones comerciales interrumpidas ocasionalmente”.

⁷⁵ “Discurso pronunciado en el banquete oficial ofrecido por el jefe del Estado Español”, *Europa y el desarrollo argentino*, cit., pp.149-155.

Cultura Hispánica, Frondizi recibió un ejemplar del *Código Civil Argentino* y un número de *Mundo Hispánico* dedicado a su visita. El presidente argentino recordó las raíces comunes.⁷⁶

La conmemoración de la Independencia argentina, el 9 de julio, fue celebrada en Madrid con un solemne tedéum al que asistió Frondizi y autoridades españolas. Posteriormente el presidente argentino y Bernardo Houssay recibieron el título de doctor *Honoris Causa* por la Universidad de Madrid.⁷⁷

Fronidzi se reunió en una comida con el director del Banco de España y al finalizar la visita fue informado de las conversaciones con financistas, industriales y economistas que sostuvieron algunos miembros de la comitiva.

La visita de Frondizi a España resultó fecunda por la firma de un Convenio sobre inmigración. En él se estableció que los trabajadores españoles que emigraran a la Argentina quedarían equiparados en cuanto a remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales con los argentinos; amparaba todas las modalidades de emigración. Firmado el 8 de julio, entraba en vigencia a partir de ese día, aunque sujeto a confirmación.⁷⁸

En la plaza que llevaba el nombre de *Argentina*, Frondizi colocó la piedra fundamental de un monumento dedicado al país, firmando el acta correspondiente. Algo semejante realizó en el parque del Oeste en el lugar destinado a elevar un monumento al general San Martín.⁷⁹

Al finalizar la visita del presidente argentino se publicó un Comunicado conjunto, en el cual se hacía alusión a las conversaciones mantenidas sobre los problemas del mundo en esos momentos, que permitieron comprobar la afinidad de puntos de vista. Según los principios de acción que regían las relaciones comerciales entre los dos países, España lo haría ante las autoridades que estudiaban la transformación de la OECE y la Argentina en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.⁸⁰

⁷⁶ “He venido 150 años después”, *CI*, 9-VII-1960.

⁷⁷ “Fronidzi y Houssay: distinciones universitarias”, *CI*, 8-VII-1960.

⁷⁸ “Convenio de migración”, *CI*, 9-VII-1960.

⁷⁹ “Inauguración de la estatua al general San Martín”, Fondo CEN, caja 545.

⁸⁰ “Comunicado conjunto en España”, Madrid, 10-VII-1960, *Europa y el desarrollo argentino*, cit., pp. 159-161.

CAPITULO VII

FRONDIZI Y EISENHOWER, ¿RELACION AMISTOSA O INCIERTA?*

Introducción

La necesidad de fortalecer la ubicación de la Argentina en el concierto internacional y de contribuir, a través de ello, al desarrollo nacional inspiraron la decisión de traducir en hechos el reconocimiento de la posición americana y occidental que se asignaba a la Argentina. Una posición más afín con otras áreas extracontinentales fue reemplazada por una más cercana al continente americano, colocando al país en el marco de las iniciativas multilaterales dentro del hemisferio y en el de las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Esta línea fue expuesta en la reunión de cancilleres en Washington, en las intervenciones en el Comité de los 21, ante el grupo de trabajo de este comité, y ante el comité técnico destinado a dar estructura a la institución financiera interamericana.

La visita oficial de Frondizi a Estados Unidos, la primera de un presidente latinoamericano, constituyó “el coronamiento de la orientación impresa a la política exterior desde el 1º de mayo de 1958”.¹

El presidente Eisenhower retribuyó a Frondizi con una visita a la Argentina, que realizó en el ámbito de un viaje por varios países de la región concretando un mayor interés de su gobierno por América latina.

Las preguntas que surgieron de estos contactos se refieren a los objetivos y el balance de ambas visitas. Analizaremos también en qué medida el gobierno argentino vio cumplidas las expectativas que habían inspirado el cambio de política.

* Una versión preliminar de este capítulo fue publicada en *Temas de historia argentina y americana*, vol. 14, Buenos Aires, UCA, enero-junio de 2009.

¹ Carlos A. Florit, Memorándum informativo acerca de la visita oficial realizada por el Presidente de la Nación a los Estados Unidos de América, Buenos Aires, febrero de 1959, Fondo CEN, caja 542.

1. Contactos iniciales con el gobierno de Estados Unidos

Los contactos de Frondizi con el gobierno de Estados Unidos comenzaron como presidente electo. El embajador norteamericano, Willard L. Beaulac, lo visitó para felicitarlo por la elección y ofrecer la cooperación de su gobierno para que tuviera éxito. Frondizi expresó que quería tener “las mejores y más cercanas relaciones con los Estados Unidos”.

En una segunda entrevista, el embajador observó los problemas de deuda que tenía la Argentina, ésta “no debía aumentarse sin contribuir a la solución de los problemas”. Frondizi indicó las medidas que tomaría al respecto.

Beaulac mencionó los problemas que la Argentina tenía pendientes con Estados Unidos: el de los frigoríficos y el del grupo ANSEC (subsidiaria de la *American & Foreign Power*).² Frondizi esperaba que este último fuera resuelto por el gobierno provisional antes de finalizar.³

El presidente Dwight D. Eisenhower⁴ declinó la invitación a la asunción de Frondizi, enviando en su representación al vicepresidente, Richard M. Nixon. El secretario de Estado, John Foster Dulles, ofreció hacer el viaje a Nixon en una carta del 6 de marzo de 1958, donde expresaba que

la Argentina sería una parte importante de su viaje debido a la preeminencia del país en los asuntos interamericanos, el período de transición que atravesaba el país, la significativa elección presidencial del 23 de febrero, y la conveniencia de encontrarse con el presidente electo argentino.⁵

² La compañía eléctrica había sido expropiada durante el gobierno de Perón y su indemnización estaba pendiente. El acuerdo finalmente se firmó en noviembre de 1958.

³ Memorandum of a Conversation Between the Ambassador in Argentina and the President-elect Frondizi, Buenos Aires, 6-III-1958; idem, Buenos Aires, 18-III-1958, *FRUS, 1958-1960, American Republics*, vol. V, pp. 468-471 y 472-474. Frondizi fue invitado a realizar un viaje a Estados Unidos como presidente electo, pero respondió que le era imposible ir.

⁴ Para la biografía de Eisenhower ver: Dwight D. Eisenhower, *In Review*, New York, Doubleday & Company, inc, 1969; Virgil Pinkley with James F. Scheer, *Eisenhower Declassified*, New Jersey, Fleming H. Revell, 1979; Robert F. Burk, *Dwight D. Eisenhower. Hero and Politician*, Boston, Twayne Publishers, 1986; R. Alton Lee, *Dwight D. Eisenhower. Soldier and Statesman*, Chicago, Nelson-Hall, 1981; Joan P. Krieg, *Dwight D. Eisenhower*, New York, Greenwood Press, 1987; William Bragg Ewald, Jr., *The President*, New Jersey, Prentice-Hall, 1981.

⁵ Letter from the Secretary of State to the Vice President, Washington, 6-III-1958, *FRUS, op. cit.*, p. 222.

Nixon, en compañía del secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos, Roy R. Rubottom, y del embajador Beaulac, se entrevistó con Frondizi el día anterior a la asunción. Frondizi expresó que la Argentina y Estados Unidos no tenían problemas políticos. Los serios problemas económicos argentinos esperaban que Estados Unidos pudiera ayudar. Existían deficiencias en energía eléctrica y transporte, necesidad de divisas para petróleo, y desarrollar la industria del hierro y el acero. Nixon señaló la voluntad de Estados Unidos de ayudar, pero advirtió que la asistencia gubernamental tenía límites y que las necesidades de la Argentina se solucionarían con una combinación de créditos gubernamentales y un gran flujo de inversiones privadas. Frondizi expresó su esperanza de que rápidos créditos del gobierno norteamericano pudieran alentar un gran volumen de inversiones privadas.⁶

Nixon se entrevistó nuevamente con Frondizi después de la asunción, acompañado por Beaulac, Rubottom y el presidente del Eximbank, Samuel C. Waugh. Del lado argentino estuvieron presentes el ministro de Economía, Emilio Donato del Carril; el secretario de Comercio, José C. Orfila, y el secretario de Relaciones Económico-sociales, Rogelio Frigerio.

La conversación se centró en las necesidades financieras argentinas. Waugh manifestó que el banco estaba decidido a conceder otros préstamos según la capacidad de pago del país. Aclaró que Estados Unidos no podría proveer todo lo que se necesitaba y que la Argentina debería aceptar préstamos de otras fuentes. Nixon insistió en acudir a la inversión privada.⁷

El vicepresidente norteamericano fue portador de una misiva del presidente Eisenhower, donde éste expresaba que “la reimplantación del gobierno constitucional, de libre y ejemplares elecciones, ha sido observado con cálida y sincera admiración por todos los países del hemisferio”. Eisenhower agregaba que los dos países tenían análogos ideales y principios, reconocía la importancia del estrechamiento de las relaciones bilaterales por la paz y la seguridad del hemisferio, y recalca el deseo de la cooperación entre las dos naciones.⁸ Frondizi respondió que compartía la importancia de un acercamiento recíproco y reiteraba su decisión de incrementar la política de mutua cooperación.⁹

Luego de visitar Uruguay y asistir a la asunción de Frondizi, Nixon continuó su gira por Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela. Si bien el objetivo inicial del viaje era estar presente en la asunción del presidente Frondizi, las visitas a los

⁶ Memorandum of a Conversation, Buenos Aires, 30-IV-1958, participants: Frondizi, Nixon, Beaulac, Rubottom, *FRUS, op. cit.*, pp. 477-478.

⁷ Telegram from the Embassy in Paraguay to the Department of State, Asunción, 4-V-1958, firmado Ploeser, *FRUS, op. cit.*, pp. 482-483.

⁸ Eisenhower a Frondizi, Washington, 22-IV-1958, Fondo CEN, caja 543.

⁹ Frondizi a Eisenhower, Buenos Aires, s/f, *ibíd.*

distintos países apuntaban a expresar el interés de Estados Unidos en el área, discutir problemas de valor mutuo, y alcanzar un impacto favorable en el público, como había ocurrido en otros viajes del vicepresidente.¹⁰

Nixon fue objeto de algunas demostraciones menores contrarias a la política de su gobierno en Montevideo y Buenos Aires. En Lima, la intención del gobierno norteamericano de elevar los aranceles aduaneros y restringir las cuotas de importación de metales peruanos generó importantes manifestaciones antinorteamericanas. No obstante, Nixon consideró que las conversaciones con las autoridades habían sido provechosas.¹¹

Finalmente en Caracas fue recibido con muestras de hostilidad por parte de estudiantes que atacaron con violencia su auto. El vicepresidente y su comitiva se refugiaron en la embajada, suspendiendo todas las actividades. El gobierno de Estados Unidos envió cuatro compañías de paracaidistas y dos de infantería de marina a la zona del Caribe para cooperar con el gobierno venezolano en caso de que éste las necesitara.¹²

A su regreso Nixon declaró que Estados Unidos debía dar prioridad a América latina. Su país había dado por sentadas las relaciones con esa región, pero los problemas eran de tal naturaleza que se necesitaba una nueva evaluación de la política norteamericana para poder contrarrestar la ofensiva de propaganda soviética en esa parte del mundo.¹³

En efecto, luego de extensas consultas, Eisenhower aprobó en febrero de 1959 las nuevas líneas de política trazadas por el Consejo Nacional de Seguridad. América latina jugaba un rol principal en la seguridad de Estados Unidos.¹⁴

¹⁰ Memorandum From the Acting Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Snow) to the Secretary of State, Washington, 15-V-1958, *FRUS, op. cit.*, p. 236.

¹¹ Memorandum From the Acting Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Snow) to the Secretary of State, Washington, 15-V-1958, *cit.*

¹² "Washington envía tropas al Caribe para prevenir nuevos atentados contra Nixon", *CI*, 14-V-1958.

¹³ "Pidió Nixon que la Unión dé alta prioridad a Latinoamérica ante la ofensiva rusa", *CI*, 17-V-1958.

¹⁴ National Security Council Report, NSC 5902/1, Washington, 16-II-1959, *FRUS, op. cit.*, pp. 91-103. Ante la amenaza de la expansión comunista, Estados Unidos buscaría el apoyo moral y político de la región a las políticas diseñadas para contenerla. Los objetivos incluían: a) mayor amistad, respeto mutuo y sentido de la interdependencia con las repúblicas americanas; b) economías sanas y en crecimiento en el marco de un sistema de libre empresa; c) aumento del flujo de inversiones y del comercio; d) gobiernos democráticos respaldados por instituciones estables; e) limitación de la influencia comunista; f) participación latinoamericana en las medidas de defensa del hemisferio; g) acceso a los materiales esenciales para la seguridad de los Estados Unidos; h) surgimiento de América latina como un componente fuerte de la comunidad occidental; i) desarrollo de la cooperación regional para el mantenimiento de la paz, la seguridad regional y el avance económico-social.

2. Pasos previos al viaje de Frondizi a Estados Unidos

La misión del Fondo Monetario Internacional (FMI), que visitó la Argentina en julio de 1958, encontró a las autoridades argentinas poco dispuestas a dar los “pasos apropiados” para restaurar el balance interno y externo, que incluían reforma del sistema de cambios, equilibrio del presupuesto, y restricción de los salarios y el crédito.¹⁵ Consecuentemente, no existía justificación para créditos de balanza de pagos o para plantas siderúrgicas; sólo un crédito para el proyecto de Río Turbio bajo ciertas condiciones recibiría aprobación. El banco estaba de acuerdo en continuar aceptando solicitudes para el sector privado.¹⁶

El gobierno norteamericano realizó un exhaustivo análisis de la situación argentina que incluyó la opinión de las áreas de inteligencia.¹⁷ El Departamento de Estado postulaba establecer relaciones cooperativas con el gobierno de Frondizi. El acercamiento del presidente argentino a Estados Unidos era probablemente pragmático, al considerar a este país la principal fuente de ayuda. No obstante, esa necesidad argentina daba oportunidad al gobierno norteamericano de establecer la base para una buena relación con este “importante país”. Era conveniente responder rápidamente al ofrecimiento argentino de cooperación y amistad y asistir económicamente al país. Si el gobierno legalmente elegido de Frondizi no completaba su período, la causa del

¹⁵ Memorandum from the Director of the Office of International Financial and Development Affairs (Adair) to the Assistant Secretary of State for Economic Affairs (Mann), Washington, 24-IX-1958, *FRUS, op. cit.*, p. 511.

¹⁶ Memorandum from Viron P. Vaky of the Office of South America Affairs to the Director of the Office of South America Affairs (Bernbaum), Washington, 8-VIII-1958, *FRUS, op. cit.*, p. 497; Norma D. González, “U.S.-Argentine relations in the 1950s”, tesis de doctorado, University of Massachusetts, 1992, p. 354.

¹⁷ The Outlook for Argentina, National Intelligence Estimate, Washington, 5-VIII-1958, *FRUS, op. cit.*, pp. 488-496. En cuanto a la perspectiva para la Argentina, se expresaba que si Frondizi recibiera una considerable cantidad de inversión extranjera privada, junto con algunos préstamos y asistencia económica, tendría una buena oportunidad de terminar su mandato y establecer los cimientos para la continuación del gobierno constitucional –aun cuando los resultados tangibles en el campo económico parecerían pequeños por varios años. *Ibid.*, pp. 495-496.

gobierno constitucional se vería debilitada, surgiendo la posibilidad de soluciones extremistas o autoritarias.¹⁸

La ayuda económica para la Argentina debía ser objeto de un amplio análisis que incluyera los puntos de vista de todos los organismos de asistencia económica. Existían ejemplos de un manejo coordinado en crisis de países como India, Francia y Turquía, en las cuales distintos tipos de ayuda se habían extendido en un paquete. El caso argentino podría aconsejar algo similar.¹⁹

La situación financiera argentina fue tratada en una reunión convocada por el secretario del Tesoro, Robert B. Anderson, antes de viajar a Nueva Delhi para las reuniones anuales del FMI, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Corporación Financiera Internacional (CFI). El secretario requirió información, dado que su intención era ayudar al gobierno de Frondizi. Un documento preparado al efecto reconocía que el problema argentino era serio, pero la política del gobierno norteamericano en ese momento vinculaba la ayuda para estabilización y balance de pagos respecto de programas financieros preparados con el FMI, lo cual debía ser respetado para no alejarse de la práctica en otros casos, como por ejemplo, Brasil, Chile, Colombia, Francia, Perú, Bolivia y Turquía.²⁰

Luego de viajar a Washington para consulta, el embajador Beaulac se reunió con Frondizi. El embajador entregó al presidente un memorándum, que explicitaba la política del gobierno norteamericano en materia de créditos. También informó que el Departamento de Estado había sugerido la formación de un comité interdepartamental para estudiar la situación argentina. En la siguiente reunión con Beaulac, el presidente anunció que el país iba hacia la libertad económica.²¹

Poco después Frondizi atravesó una crisis en su gobierno a raíz del anuncio, en julio de 1958, de su nueva política destinada a alcanzar el autoabastecimiento de petróleo sobre la base de contratos con compañías extranjeras. El cambio radical en la posición que el presidente había defendido en el pasado generó una fuerte oposición. El

¹⁸ Memorandum from Viron P. Vaky of the Office of South America Affairs to the Director of the Office of South America Affairs (Bernbaum), Washington, 22-VIII-1958, *FRUS, op. cit.*, pp. 506-508.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 508-509.

²⁰ Memorandum from the Director of the Office of International Financial and Development Affairs (Adair) to the Assistant Secretary of State for Economic Affairs (Mann), Washington, 24-IX-1958, *FRUS, op. cit.*, 511-512. La capacidad de la Argentina de devolver préstamos en dólares estaba limitada por el hecho de que ese país exportaba principalmente a Europa, tendía a tener déficit con el área del dólar, y tenía dificultades para convertir sus saldos positivos con países europeos en dólares. Existía la posibilidad de alentar al BIRF, que podía hacer préstamos en otras monedas, de interesarse por el caso argentino. *Ibid.*, p. 512.

²¹ Memorandum of a Conversation Between the Ambassador in Argentina (Beaulac) and President Frondizi, Buenos Aires, 13-X-1958; *idem*, Buenos Aires, 18-X-1958, *FRUS, op. cit.*, pp. 513-517.

sindicato petrolero de Mendoza realizó una huelga con el propósito de obligar al gobierno a modificar los contratos firmados con compañías norteamericanas, con amenazas de extenderlo a todo el país. Frondizi decretó el estado de sitio por 30 días, aprobado por el Congreso Nacional.

En esas circunstancias, Beaulac subrayó en su informe la necesidad de asistencia de la Argentina:

el gobierno argentino está literalmente quebrado, y la inflación está haciendo más serias cada día las dificultades económicas, políticas y sociales del gobierno. Argentina urgentemente necesita créditos tanto de corto como de largo plazo para superar las dificultades del país hasta que los beneficios de las políticas económicas de largo plazo de Frondizi, especialmente en términos de reducción de gastos en moneda extranjera por importación de petróleo, tengan rédito.²²

El embajador señalaba que el gobierno argentino no tendría otra alternativa que poner en práctica un programa antiinflacionario que indujera al FMI a permitir la disponibilidad de créditos de corto plazo y abrir el camino para los de largo plazo. Frondizi anunciaría un programa de esas características en el futuro cercano.²³

Frondizi decidió aceptar la invitación del gobierno norteamericano para visitar Estados Unidos. En ausencia del embajador norteamericano, el presidente citó al encargado de negocios, Clare H. Timberlake, para preparar su viaje. Frondizi se refirió a lo realizado en materia de petróleo y energía eléctrica, y preguntó qué temas eran importantes en opinión del gobierno norteamericano para la recuperación de la Argentina. El diplomático mencionó el transporte aéreo, recordando la cuestión de la Disposición n° 18 y las discusiones sobre el acuerdo bilateral en materia de aviación.²⁴ Su gobierno daría la bienvenida a una acción firme de parte del gobierno argentino para reducir o eliminar la influencia comunista.

²² Despatch From the Embassy in Argentina to the Department of State, Buenos Aires, 20-XI-1958, firmado: Beaulac, *FRUS, op. cit.*, p. 520.

²³ *Ibid.*

²⁴ Telegram From the Embassy in Argentina to the Department of State, Buenos Aires, 13-XII-1958, firmado: Timberlake, *FRUS, op. cit.*, pp. 523-524. Las autoridades de la aviación civil argentina habían emitido, el 25 de febrero de 1958, la Disposición n° 18, diseñada para limitar a las aerolíneas extranjeras no regionales con respecto al número de pasajeros y cantidad de carga que podían llevar entre la Argentina y los países vecinos. Véase Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Memorándum, Asunto: Conversaciones con Estados Unidos de América sobre la Disposición n° 18 del 25 de febrero de 1958 de la Dirección Nacional de Aviación Civil, 10-I-1959; *idem*, Memorándum, Asunto: Conversaciones con Estados Unidos de América sobre materia aeronáutica comercial, 15-I-1959, Fondo CEN, caja 542.

Poco después, Timberlake comunicó a la Cancillería que su gobierno estaba interesado en negociar un acuerdo bilateral sobre tráfico aerocomercial en base al texto del convenio de 1947, aun manteniéndose en vigencia la Disposición n° 18.²⁵

Frigerio citó al encargado de negocios para expresarle la convicción del gobierno de que la Argentina debía alinearse públicamente con Estados Unidos y el mundo libre respecto de asuntos económicos y políticos. Sin embargo, la democracia sólo prosperaría con beneficios tangibles. La rapidez con que el programa de rehabilitación económica pudiera llevarse a cabo dependía del apoyo de Estados Unidos. El diplomático respondió que su gobierno vería con simpatía los objetivos de Frondizi y daría consideración amistosa a cualquier propuesta. Frigerio preguntó si Frondizi debía discutir este problema en Estados Unidos. La respuesta fue que las visitas normalmente no terminaban en anuncios concretos de programas financieros porque crearían precedentes indeseables para otros casos. Frondizi podría “discutir objetivos amplios y las medidas propuestas para alcanzarlos junto con lineamientos generales de áreas en las cuales él creyera que los Estados Unidos podían ser útiles”.

Timberlake insistió en que su gobierno esperaba una resolución favorable en las cuestiones de la aviación comercial y los frigoríficos. Frigerio dijo que la última se solucionaría antes de la partida del presidente.²⁶

El 29 de diciembre de 1958 Frondizi anunció el Plan de Estabilización Económica, que disponía eliminación de las restricciones a las importaciones y exportaciones, aunque con ciertos recargos y retenciones; libre cotización del peso, régimen de libre competencia para la producción de bienes, congelamiento de vacantes en la administración pública, aumento de impuestos y represión de evasión fiscal, eliminación de subsidios a combustibles y aumento de las tarifas de los servicios públicos.²⁷

El mismo día, el gobierno de Estados Unidos, en conjunción con once instituciones financieras que cooperaban con el FMI, anunció un programa de desarrollo de 329 millones de dólares para ayudar al gobierno argentino en sus esfuerzos para facilitar la estabilización y el desarrollo económico. Los créditos incluían 75 millones del FMI; 54 millones de once bancos privados; 125 millones del Eximbank; 25 millones del Fondo de Préstamo para el Desarrollo, y un acuerdo por 50 millones con la Secretaría del Tesoro. También se anunció que Estados Unidos y la Argentina habían

²⁵ Memorándum, Aeronáutica comercial, s/f., Fondo CEN, caja 542.

²⁶ Telegram From the Embassy in Argentina to the Department of State, Buenos Aires, 22-XII-1958, firmado: Timberlake, *FRUS, op. cit.*, pp. 526-527.

²⁷ Mensaje de Frondizi pronunciado el 29-XII-1958, Frondizi, *Mensajes presidenciales*, t. 1, 1978, p. 241.

firmado un acuerdo relativo a la disposición de fondos acumulados bajo un convenio de ventas de aceite comestible concluido en diciembre de 1955.²⁸

En contradicción con lo sugerido por Timberlake, la posibilidad de conversar sobre cuestiones específicas en el viaje presidencial parece haber existido. En un memorándum de Rubottom al secretario de Estado Dulles, respecto de los temas que podían surgir en la visita de Frondizi, el primero señalaba que “no había habido palabra oficial del gobierno argentino de que Frondizi deseara plantear problemas particulares o involucrarse en discusiones detalladas” durante su visita.

En virtud de que las relaciones con la Argentina eran esencialmente económicas y los problemas estaban en vías de solución, Rubottom aconsejaba que en las conversaciones de Dulles y Eisenhower con Frondizi no se tocaran esos temas. La recomendación se limitaba a tratar cuatro temas: 1) felicitación por las medidas económicas recientemente tomadas; 2) esperanza de que la Argentina cooperara en el campo del anticomunismo; 3) comentario sobre la visita del funcionario ruso Mikoyan, remarcando que era privada, y 4) panorama de la situación internacional.²⁹

3. Visita de Frondizi a Estados Unidos

El presidente Frondizi realizó su primer viaje a Estados Unidos entre el 19 de enero y el 1º de febrero de 1959. La visita de estado a Washington tuvo lugar entre el 20 y el 23 de enero, y el presidente luego llevó a cabo actividades en Chicago, Detroit, Nueva York y Miami.³⁰

Frondizi llegó Charleston, South Carolina, y partió para Washington en el avión oficial del presidente Eisenhower, quien lo recibió en el aeropuerto. Frondizi y su esposa fueron alojados en Blair House.³¹

Frondizi recibió la visita del secretario de Estado John Foster Dulles, quien sostuvo que no tenía ningún asunto particular que mencionar pero escucharía cualquier comentario que el presidente argentino quisiera hacer sobre las relaciones bilaterales.

²⁸ *FRUS, op. cit.*, p. 522, nota 3. Para las discusiones sobre estos préstamos véase: Memorandum From the Director of the Office of East Coast Affairs (Bernbaum) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Rubottom), Washington, 9-XII-1958, *ibíd.*, pp. 521-522. También González, “U.S.-Argentine relations in the 1950s”, *op. cit.*, pp. 360-361.

²⁹ Memorandum From the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Rubottom) to the Secretary of State, Washington, 16-I-1959, *FRUS, op. cit.*, pp. 527-530.

³⁰ Programa Visita Oficial del Excelentísimo Señor Presidente de la Nación Argentina y la Señora de Frondizi a los Estados Unidos de América. Del 19 de enero al 1º de febrero de 1959, Fondo CEN, caja 553.

³¹ “El saludo de Eisenhower” y “Respuesta de Frondizi”, “La entrega de la llave de Washington”, *LP*, 21-I-1959.

Fronidzi se refirió al progreso realizado por su gobierno en el campo económico. Los problemas del petróleo y la energía habían sido resueltos y el de los frigoríficos sería solucionado pronto por medio de decretos. Faltaba avanzar con el problema de la energía hidroeléctrica, especialmente el proyecto de El Chocón en la Patagonia, y la cuestión del acero. La Argentina necesitaría créditos adicionales de organismos internacionales y del gobierno de Estados Unidos. Los proyectos en materia hidroeléctrica y acero serían desarrollados por intereses privados y demandarían créditos a largo plazo. Por último, el presidente argentino tocó el tema de la necesidad de armamento para las fuerzas armadas y el conflicto de límites entre Perú y Ecuador.³²

El informe del gobierno argentino coincide en los temas tratados, pero no menciona la referencia a los frigoríficos. Agrega que Frondizi señaló el interés argentino en aumentar el volumen de intercambio con Estados Unidos, destacando la importancia que para el interés de Latinoamérica tenía el éxito del plan económico argentino.³³

Dulles afirmó que su gobierno estaba preparado para discutir cualquier otro aspecto de las relaciones bilaterales que Frondizi considerara oportuno durante su estada en Estados Unidos.³⁴

Fronidzi fue invitado a pronunciar un discurso ante ambas cámaras del Congreso norteamericano. El presidente argentino se refirió a las semejanzas que unían a la Argentina y Estados Unidos, y a la raíz espiritual e histórica de la unidad de las Américas. Pero tanto la fuerza del espíritu como dicha unidad no podían hacer ignorar el desigual desarrollo continental. No se podía ocultar la cruda realidad de que millones de seres en el continente padecieran atraso y miseria. Bajo esas condiciones sociales y económicas, que contradecían los ideales de justicia y libertad, la vida espiritual se hacía insostenible. Un país estancado y empobrecido no podía asegurar las instituciones democráticas, siendo por el contrario campo propicio para la anarquía y la dictadura.

El desarrollo nacional era condición de bienestar, progreso, libertad y democracia. Los países latinoamericanos debían decidirse, por lo tanto, a explotar sus recursos, movilizar sus energías y aprovechar al máximo los adelantos técnicos y científicos. Esta era la marcha que había iniciado la Argentina, decidida a lograr su pleno desarrollo económico. Un programa de expansión económica apuntaba a la producción propia de hierro, petróleo y carbón. Los créditos y las inversiones del

³² Memorandum of a Conversation, Washington, 21-I-1959, participants: Frondizi, Dulles, Rubottom y Beaulac, *FRUS*, *op. cit.*, p. 531. El memorándum fue preparado por el embajador Beaulac. Frondizi le pidió al intérprete norteamericano que le hiciera un memorándum de la conversación para su uso personal pero éste no está publicado. Nota 1, *ibíd.*

³³ Florit, Memorándum informativo, *cit.* Florit informó sobre lo conversado en la reunión pero no participó de la misma.

³⁴ Memorandum of a Conversation, Washington, 21-I-1959, *cit.*

exterior hallaban en la Argentina las garantías jurídicas y un programa de estabilización económico-financiera. No obstante, así como el pueblo aceptaba toda inversión destinada a promover el progreso, también rechazaba toda propuesta que implicara una amenaza a su soberanía.

El camino emprendido por la Argentina era el comienzo de un esfuerzo integral que recién se iniciaba en América latina y “cuyo éxito o fracaso influirá decisivamente en la suerte política del hemisferio”.

No podía ser indiferente a los legisladores norteamericanos que millones de individuos vivieran mal en el continente americano. La condición de estos semejantes no era solamente una apelación a los ideales 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.³⁵

Frondizi recibió en Blair House la visita del presidente del Eximbank, Waugh, quien manifestó que el banco deseaba colaborar, en la medida de lo posible, en la solución de los problemas.³⁶ Recibió asimismo la visita de Eugene Black, el presidente del BIRF. El presidente argentino explicó las necesidades crediticias de su país; el plan hidroeléctrico comprendía la construcción de una planta en El Chocón y la conclusión de otros proyectos ya iniciados, para los cuales se requerían créditos por unos 20 millones de dólares. Black sugirió enviar una misión para examinar el panorama energético. El banco insistía en estudios previos y detallados, buscando asegurar el reembolso de los fondos y la terminación del proyecto. Por último preguntó si la Argentina se incorporaría a la CFI. Frondizi respondió que ya se habían iniciado las conversaciones para ingresar a esa institución.³⁷

³⁵ Arturo Frondizi, “La Argentina y los Estados Unidos”, discurso pronunciado en el Congreso de los Estados Unidos de América, 21-I-1959, *Mensajes presidenciales, 1958-1962*, t. 2, Buenos Aires, CEN, 1980, pp. 9-20. Florit señaló que en el discurso en el Capitolio Frondizi había asumido “una suerte de tácita representación de América latina en momentos en que se lanzaba la Operación Panamericana con Juscelino Kubitschek”. Véase Carlos Florit, “Perfil internacional de un mundo en cambio”, en Jalabe (comp.), *op. cit.*, p. 151.

³⁶ Ayuda Memoria - Conversación entre el presidente Frondizi y el presidente del Banco de Importación y Exportación, 21-I-1959, en Blair House, Fondo CEN, caja 542.

³⁷ Ayuda Memoria - Conversación entre el presidente Frondizi y el presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 22-I-1959, en Blair House, *ibíd.*

El presidente argentino se reunió con Eisenhower en la Casa Blanca el 22 de enero. Frondizi repitió en forma sumaria lo que había dicho al secretario Dulles, destacando que su país no quería créditos para consumo. Señaló que apreciaría la ayuda del gobierno norteamericano para que el BIRF actuara con rapidez en el caso argentino. Eisenhower respondió que el banco era experto en esos temas y actuaría eficientemente.

Frondizi se refirió al deseo argentino de obtener armamento para las fuerzas armadas, aclarando que la Argentina era un país pacífico pero necesitaba una cierta cantidad de armas para su seguridad. Eisenhower explicó que en ausencia de un pacto militar bilateral no era posible hacer donaciones. No obstante el gobierno norteamericano podría vender cualquier material que estuviera disponible al mejor precio posible. Dulles, presente en la reunión, observó que algunas negociaciones sobre armamentos ya se estaban llevando a cabo.³⁸

Eisenhower aseguró a Frondizi que los miembros de su gobierno estaban observando con mucha comprensión el progreso realizado en la Argentina y admiraban el coraje y el liderazgo del presidente. Si bien sería cuidadoso en sus afirmaciones públicas sobre los asuntos en marcha porque no quería perjudicar al presidente con elogios inoportunos, éste debía saber que estaban con él y siempre ansiosos por ayudar.³⁹

Ante el Consejo de la OEA, el presidente argentino denunció el deterioro de los términos del intercambio en la región y respaldó la Operación Panamericana del presidente brasileño, cuyo propósito era contribuir al crecimiento y la formación de capital en América latina.⁴⁰

Luego de un descanso en Williamsburg, Frondizi se trasladó a Chicago, donde asistió a un almuerzo ofrecido por los directivos de la *International Packers Company* y a un banquete ofrecido por el alcalde de la ciudad. Voló luego a Detroit para realizar

³⁸ Memorandum of a Conversation, Washington, 22-I-1959, participants: Frondizi, Florit, del Carril, Barros Hurtado, Eisenhower, Dulles, Rubottom, Beaulac y Buchanan, *FRUS, op. cit.*, pp. 533-535. En su conversación previa con Dulles, Frondizi había expresado el mismo deseo de obtener armamento. En esa oportunidad, Rubottom recordó que habían existido conversaciones respecto de la transferencia de un submarino, y que un número de modernos aviones *jet* estaban disponibles, pero la dificultad residía en el precio y los asuntos seguían en discusión. Sin referirse específicamente a la Argentina, Dulles observó que era deseable que los países limitaran su gasto en armamento. Frondizi respondió que la Argentina nunca había estado armada en exceso y que las fuerzas armadas querían una pequeña cantidad de armas modernas, con el fin de que los servicios y el costo de su mantenimiento pudieran ser reducidos. Véase Memorandum of a Conversation, Washington, 21-I-1959, cit. La versión argentina sólo apuntó que algunos problemas vinculados con cuestiones militares y de defensa continental se tocaron marginalmente. Véase Florit, Memorandum informativo, cit.

³⁹ Memorandum of a Conversation, Washington, 22-I-1959, cit.

⁴⁰ Arturo Frondizi, "Estancamiento e inestabilidad en América latina", discurso pronunciado ante el Consejo de la O.E.A., Washington, 22-I-1959, Frondizi, *Mensajes presidenciales*, cit., pp. 21-30.

visitas a las empresas Ford y General Motors. De allí se dirigió a Nueva York, donde visitó a Eleanor Roosevelt,⁴¹ asistió a una recepción ofrecida por los presidentes del *First National City Bank of New York* y del *Chase Manhattan Bank* y recibió la bienvenida del alcalde de la ciudad. Realizó también una visita a la Bolsa de *Wall Street* y al edificio de las Naciones Unidas.

El presidente argentino pronunció numerosos discursos en que insistió en los siguientes temas:

1) El paralelismo entre Estados Unidos y la Argentina, refiriéndose a las semejanzas que unían a los dos países, y a la raíz espiritual e histórica de la unidad de las Américas.⁴²

2) Las causas del estancamiento de la Argentina y su necesidad de capitales para el desarrollo de los sectores básicos.⁴³

3) El programa de expansión adoptado por su gobierno, y la importancia de contar con la asistencia financiera continuada durante del período crítico del reajuste y la estabilización.⁴⁴

4) El plan de estabilización económico-financiero aplicado en su país tendiente a contener la inflación, asentar la política económica sobre bases reales y lograr una sana política monetaria.⁴⁵

5) La consolidación de la seguridad jurídica como preocupación dominante de su gobierno. El país siempre había cumplido con los compromisos internacionales y se respetaba la propiedad privada.⁴⁶

⁴¹ Eleanor Roosevelt promovió la Declaración Universal de los Derechos Humanos y apoyó una política de integración racial.

⁴² Frondizi, “La Argentina y los Estados Unidos”, cit., pp. 10-13; Arturo Frondizi, “La prensa norteamericana y su responsabilidad frente a los procesos de desarrollo en América Latina”, discurso pronunciado en el Club Nacional de Prensa, Washington, 23-I-1959, Frondizi, *Mensajes presidenciales*, cit., p. 40; Arturo Frondizi, “El desarrollo económico argentino”, discurso pronunciado en Chicago en ocasión de la visita a la empresa *International Packers*, 26-I-1959, ibíd., pp. 47-48; Arturo Frondizi, “El futuro de las relaciones económicas con los Estados Unidos”, discurso pronunciado en el banquete ofrecido por el intendente de Chicago, 26-I-1959, ibíd., p. 60; Arturo Frondizi, “La significación del programa argentino de desarrollo”, discurso pronunciado en Nueva York, en ocasión del almuerzo ofrecido por el intendente de esa ciudad, 30-I-1959, ibíd., p. 78.

⁴³ Frondizi, “El desarrollo económico argentino”, cit., pp. 48-50; “Expuso Frondizi en Chicago su plan de reactivación”, *Noticias Gráficas*, 26-I-1959.

⁴⁴ Frondizi, “La Argentina y los Estados Unidos”, cit., pp. 16-17; Frondizi, “El desarrollo económico argentino”, cit. pp. 50-55; Arturo Frondizi, “La política financiera y el desarrollo nacional”, discurso pronunciado ante los representantes de las instituciones bancarias de la ciudad de Nueva York, 28-I-1959, Frondizi, *Mensajes presidenciales*, cit., pp. 66-67 y 71-72.

⁴⁵ Frondizi, “La Argentina y los Estados Unidos”, cit., p. 17; Frondizi, “El desarrollo económico argentino”, cit., p. 52; Frondizi, “La política financiera y el desarrollo nacional”, cit., p. 66 y 69-71; Frondizi, “La significación del programa argentino de desarrollo”, cit., p. 79.

6) El deterioro en los términos del intercambio para los países productores de materias primas. La importancia del comercio exterior para el desarrollo económico de un país, que asegurara la libre competencia en el mercado internacional.⁴⁷

7) El problema de los excedentes agrícolas norteamericanos que mereció, aparte de la alusión en los discursos, una declaración pública dada en Washington el 24 de enero de 1959. Frondizi expresó la satisfacción de su gobierno por los resultados del sistema de consultas previas e intercambio de información entre Estados Unidos y la Argentina sobre el problema de los excedentes agrícolas, generado en virtud del Acta intercambiada en Buenos Aires el 17 de julio de 1958. La acumulación de excedentes representaba una amenaza a la regularidad del comercio exterior y a los justos niveles de precio.⁴⁸

8) Un pedido de ayuda para la Argentina y para América latina. Los países latinoamericanos estaban decididos a realizar su desarrollo nacional sobre la base de su propio esfuerzo, pero existían poderosas razones para requerir la colaboración de otros países, en particular Estados Unidos.⁴⁹

9) La significación del éxito o el fracaso económico de la Argentina para el continente. El atraso económico era un peligro para la seguridad hemisférica.⁵⁰

4. Viaje de Dwight Eisenhower al continente latinoamericano

El presidente Eisenhower visitó la Argentina en febrero de 1960 como parte de un viaje que lo llevó también a Brasil, Chile y Uruguay. El periplo tenía como objetivo conocer las realidades americanas, estimular los contactos entre los gobiernos y confirmar que Estados Unidos “quiere paz, paz con justicia y libertad”. La ocasión era propicia pues Eisenhower estaba invitado por el presidente de Brasil Kubitschek, para la inauguración de Brasilia, la nueva capital, el 21 de abril. Sin embargo, el plan se amplió a los otros países mencionados, buscando “tener impacto en el área” en palabras del subsecretario

⁴⁶ Frondizi, “La Argentina y los Estados Unidos, cit., p. 17; Frondizi, “El desarrollo económico argentino”, cit., p. 51 y 56-57; Frondizi, “El futuro de las relaciones económicas con los Estados Unidos”, cit., pp. 68-69.

⁴⁷ Frondizi, “La Argentina y los Estados Unidos”, cit., p. 16; Frondizi, “El desarrollo económico argentino”, cit., p. 55; Frondizi, “La significación del programa argentino de desarrollo”, cit., pp. 79-80.

⁴⁸ Arturo Frondizi, “El problema de los excedentes agrícolas norteamericanos”, declaración dada en Washington el 24 de enero de 1959, Frondizi, *Mensajes presidenciales*, cit., pp. 43-44; Frondizi, “El desarrollo económico argentino”, cit., pp. 55-56.

⁴⁹ Frondizi, “El futuro de las relaciones económicas con los Estados Unidos”, cit., p. 62 y 68-69; Frondizi, “El desarrollo económico argentino”, cit., p. 56; Frondizi, “La significación del programa argentino de desarrollo”, cit., pp. 82-83.

⁵⁰ Arturo Frondizi, “Respuesta al intendente de Nueva York”, 29-I-1959, Frondizi, *Mensajes presidenciales*, cit., p. 73; Frondizi, “La Argentina y los Estados Unidos”, cit. p. 18.

de Estado Rubottom, que Eisenhower aceptó “salvo que produzca reacción en los países que no se visitan”.⁵¹ Luego de diversas conversaciones el viaje fue anunciado oficialmente:

el propósito del presidente es cumplir con el deseo de viajar a América del Sur para encontrar a los pueblos, renovar la amistad con los líderes de naciones aliadas de Estados Unidos en la OEA y trabajar con ellos en el desarrollo del sistema interamericano como un ejemplo de naciones que viven en cooperación pacífica.⁵²

¿Por qué Brasil, Argentina, Chile y Uruguay? Para el nuevo secretario de Estado, Christian Herter, el fundamento de la elección era particular de cada país. Brasil por su rol preeminente y su larga cooperación con Estados Unidos. Uruguay era el único país récord en estabilidad democrática, devoción por los intereses de la libertad y del mundo, y larga tradición de amistad con Estados Unidos. Chile era uno de los líderes políticos y culturales de América del Sur. Chile y Brasil no habían sido visitados por Nixon. La Argentina debía ser incluida por su tradicional preeminencia en el continente y por su programa de estabilización económica. Frondizi invitó a Eisenhower cuando visitó Estados Unidos, propuesta que fue aceptada.⁵³ Un análisis más extenso se hizo en las instrucciones que se enviaron a los embajadores en esos países.⁵⁴

Eisenhower buscó partir con un plan de ayuda para el continente que sometió al Congreso de Estados Unidos. La aprobación del plan despertó las críticas del senador Mansfield, líder de la mayoría, quien entendía que el presidente no debía solicitar algo excepcional. Eisenhower fundamentó el pedido en los excesos del comunismo en el mundo y el objetivo de impedir su difusión en América latina. Este tema dominaba su discurso.

El presidente norteamericano solicitó al Congreso 600 millones de dólares para “promover dinamismo y efectividad a todos nuestros esfuerzos en este hemisferio”, pues deseaba que el crédito se otorgase antes de la reunión de cancilleres que se reuniría en Bogotá, el 5 de septiembre. Los proyectos tenían como objetivo mejorar los

⁵¹ Memorandum of a Conversation, Washington, 3-XII-1959, *FRUS, op. cit.*, p. 267.

⁵² Editorial Note, Department of State, Washington, 21-I-1960, *FRUS, op. cit.*, p. 273.

⁵³ Memorandum From the Secretary of State to the President, Washington, 26-XII-1959, *FRUS, op. cit.*, p. 271.

⁵⁴ Instruction From the Department of State to All Diplomatic Posts in Latin America, Washington, 4-II-1960, (adjunto), redactado por McNamara, *FRUS, op. cit.*, pp. 274-278. Contiene: I. Itinerario del presidente y su comitiva. II. Objetivos del viaje. III. Consideraciones especiales para guía de Agencias y Funcionarios de US. Se especifica: “el viaje no comporta negociaciones, el Presidente no asume nuevos compromisos en el área en la presente política de Estados Unidos”.

estándares de vida latinoamericanos. Eisenhower reconocía que, en varias oportunidades, la defensa del país los había absorbido y que las relaciones con los países latinos habían sido a veces “por obligación”, situación que deseaba desterrar.

El objetivo de Eisenhower era “mantener la paz”, en momentos en que ella estaba seriamente amenazada por recientes acontecimientos mundiales que mostraban “una intensificación del truculento comunismo, el dictador soviético ha hablado irresponsablemente sobre un posible ataque con cohetes a los Estados Unidos”. Para ese entonces Castro gobernaba Cuba pero aún no había declarado su adhesión al marxismo, lo haría en diciembre de 1961.

El presidente norteamericano enumeró la ayuda prestada por su país al continente sudamericano a través de los créditos otorgados y la creación con repúblicas hermanas del BID. Por su parte, el secretario de Estado presidía un recientemente creado Comité Asesor Nacional para el estudio de los asuntos interamericanos, algunos de cuyos miembros acompañaron a Eisenhower en el viaje.

Las relaciones internacionales con el continente se regían por el Tratado de Río de Janeiro de 1947, que sentaba como principio la “negativa al sistema colonial” y una adhesión persistente a la política de “no intervención”. Eisenhower buscaba inspirar confianza, despertar sentimientos de adhesión, aunar voluntades contra el comunismo, a pesar de las políticas anteriores de invasión y dominación.⁵⁵

Conceptos similares expresó el subsecretario de Estado Douglas Dillon en la Primera Asamblea del Caribe que se reunió en Puerto Rico, contemporáneamente al viaje de Eisenhower, y a la que el presidente norteamericano concurrió a su regreso del periplo por el continente sudamericano.

Dillon trató de disipar algunos malos entendidos y conceptos erróneos que existían respecto de su país, e insistió en que Estados Unidos no se había desentendido de los problemas del continente. La tarea más urgente consistía en cooperar estrechamente con los problemas del desarrollo económico de la región. El subsecretario enumeró y describió las herramientas con que se proponían ayudar a estos problemas: el BID, el BIRF y el FMI, estos dos últimos habían aumentado sus recursos para proveer más ayuda.

Dillon adhería a la Operación Panamericana propuesta por Kubitschek y alentaba a los países del continente para que tomaran medidas que limitasen la

⁵⁵ Discurso de Eisenhower en vísperas de la partida de su viaje para América del Sur, Washington, 21-II-1960, *Boletín de la Embajada de Estados Unidos de América*, Fondo CEN, caja 523.

burocracia, disminuyesen la inflación, fomentasen la empresa privada, reformasen el sistema tributario y desistiesen de gastos en armamentos.⁵⁶

En su discurso ante esta conferencia caribeña, Eisenhower se refirió a la historia del proyecto, en que él personalmente se empeñó para que fuera una realidad. Informó que, en los países visitados había insistido en el principio de no intervención, de respeto mutuo, de progreso económico, de fe en el régimen de cumplimiento de la ley, de progreso y de desarrollo, temas compartidos por los gobiernos de los otros estados.

La asamblea podía desempeñar, en su opinión, un papel extraordinario por su experiencia en los asuntos humanos y su competencia profesional. “Los países de la América latina necesitaban desesperadamente financiamiento a largo plazo para sus obras de desarrollo, ayuda técnica en su planeamiento y ejecución”. La mayor responsabilidad en cuanto al desarrollo de una nación recaía en ella, siendo esto uno de los resultados del viaje que acababa de realizar.

Insistió en la necesidad de mejorar los estándares de vida; ello se convertía en uno de los caminos para alejar la difusión del comunismo en el continente, tema reiterativo de su discurso y una de las claves de la política norteamericana, aunque en ella se diseñaban diversas corrientes que competían en el Departamento de Estado.⁵⁷

5. Preparación de la visita del presidente Eisenhower

La llegada del presidente Eisenhower reclamaba una actualización de la política mantenida con Estados Unidos. Por ello, en la documentación, se suceden los memorandos que actualizaban, principalmente, temas económicos.

Un memorándum del consejero financiero en Washington, Roberto T. Alemann, pasaba revista al estado de situación con el FMI, el BIRF, la CFI, la Asociación Internacional de Desarrollo y el BID. Enumeraba los acuerdos vigentes, los pedidos realizados por el gobierno argentino, las misiones presentes en Buenos Aires, los

⁵⁶ “Discurso pronunciado por Douglas Dillon, subsecretario de Estado de los Estados Unidos en la Asamblea Americana del Caribe”, Puerto Rico, 1-III-1960, *Boletín de la Embajada de Estados Unidos de América*, Fondo CEN, caja 633.

⁵⁷ “Discurso del Presidente Eisenhower en la reunión de la Asamblea Americana en Puerto Rico”, 4-III-1960, *Boletín de la Embajada de Estados Unidos de América*, Fondo CEN, caja 633. El secretario de Estado Herter recomendó a Eisenhower que las políticas de Estados Unidos “debían en adelante diseñarse para alentar, dentro de Cuba, y en cualquier otra parte de América latina, la oposición al curso extremista y antinorteamericano del régimen de Castro”. Eisenhower aceptó esta posición pero en diciembre de 1959 viró hacia la del asesor Gordon Gray, afirmando que las posturas sobre Cuba debían ser ampliadas. Aunque Eisenhower hacía declaraciones de no intentar acciones contra Cuba, para ese entonces ya estaba convencido de que la diplomacia productiva con Castro estaba terminada. Cfr. Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin American. The Foreign Policy of Anticomunism*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 1988, pp. 127-128.

proyectos que sería conveniente presentar sobre electricidad, las solicitudes de firmas argentinas en la CFI. En cuanto al BID, “resultaría recomendable presentar a la brevedad algún pedido de crédito conjuntamente con un país limítrofe para un proyecto que no resulte viable frente a los demás organismos de crédito”, aconsejaba Alemann. La colocación de valores públicos en el mercado de capitales de Nueva York demandaba que el programa de estabilización y desarrollo avanzase a ritmo normal.⁵⁸

Los temas a tratar en la entrevista de los presidentes de la Argentina y Estados Unidos eran objeto de preparación en diversos ministerios argentinos. Se recalca la falta de interés que había demostrado el país del norte por los problemas del continente sudamericano, aunque esa posición había cambiado. Era necesario más comprensión, es decir, equipos, capitales, técnicos e incremento del intercambio comercial.⁵⁹

La importancia de la entrevista para Frondizi era la convicción del papel estratégico que jugaba “la tecnología y el manejo en el progreso”. El déficit técnico era el resultado de la situación de las universidades. En el Comité de los 21 la Argentina había propuesto la necesidad de expertos en tecnología agropecuaria, ingeniería industrial, administración de empresas, administración pública y economía. La situación reclamaba la creación de un programa técnico-financiero para darle a las universidades el impulso necesario para respaldar su actualización.⁶⁰

El BID disponía de 150 millones para estos fines. La propuesta de Frondizi era contar con “apoyo de Estados Unidos para preparar un programa técnico financiero, con préstamos de fomento de bancos internacionales, destinados a establecer disciplinas estratégicas al desarrollo económico en las universidades estatales”.⁶¹

Otro de los temas fundamentales era el de la Operación Carnes. La Argentina tenía el mismo nivel de producción de carnes que Estados Unidos 25 años atrás. En ese lapso el último país había aumentado su producción en 60% y la Argentina la había

⁵⁸ Memorándum para el Señor Embajador. Estado de las relaciones financieras en Estados Unidos, del consejero financiero R. Alemann, Washington, 12-II-1960, Fondo CEN, caja 541.

⁵⁹ Para carpeta viaje Eisenhower, Buenos Aires, 15-II-1960, Fondo CEN, caja 541. En otro documento de la misma fecha, figura la agenda de temas a tratar: 1. Problemas de Argentina y Estados Unidos; 2. Problemas continentales; 3. Problemas de política mundial; 4. Cordialidad de las relaciones; 5. Franqueza con que hemos discutido, por encima de aspectos protocolares; 6. Nuestro desarrollo económico; 7. Lo que nos ha preocupado siempre es si Estados Unidos tomó conciencia de la gran importancia de América Latina y de la naturaleza de sus problemas; 8. Apoyo financiero al plan de estabilización y desarrollo. “Yo no le ofrezco al pueblo argentino ventajas inmediatas sino que le pido trabajo y sacrificio para la grandeza del país y para el futuro de su propio pueblo”, afirmaba Frondizi en el borrador para las conversaciones con Eisenhower. *Ibíd.*

⁶⁰ “Frondizi había conversado de este tema con Petterson quien le sugirió que lo mencionara en las conversaciones informales con Dwight Eisenhower”. Fondo CEN, caja 541.

⁶¹ “Para la agenda de conversaciones entre los presidentes”, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 24-II-1960, Fondo CEN, caja 541. Las citas que siguen pertenecen a este documento.

disminuido en 10%. La Operación Carnes significaba tecnificación del proceso ganadero que no se circunscribía a la región pampeana; el objetivo era expandir hacia el norte y el este la producción intensiva de carnes. Estados Unidos había contribuido con 13 millones para asistencia técnica; se requería un mayor apoyo de Washington al programa.

Un memorándum insistía en el problema de la balanza comercial deficitaria en razón de que la exportación de productos primarios de origen agrícola no arrojaba saldo favorable. Los países europeos producían esos mismos rubros con costos más bajos, con lo cual el resultado era el cierre de los mercados para los productos argentinos.

Esta competencia desfavorable, que había sido la política de los últimos quince años, produjo dos consecuencias:

1. La Argentina estaba estancada en su desarrollo y había vendido sus productos a muy bajo precio.
2. Estados Unidos había acumulado enormes excedentes de estos artículos competitivos con gran costo para su erario.

El documento sugería que quizás esta situación podía ser revertida. Para ello se proponían líneas de acuerdo:

1. Acuerdo de los países en no vender a Europa saldos exportables de cereales y forrajes a bajo precio. Una comisión mixta podría fijar anualmente dichos precios.
2. Desvío de las ventas norteamericanas hacia otros continentes y países necesitados de alimentos.
3. Posibilidad de incluir algunos países de América del Sur, tradicionales clientes de la Argentina. Estados Unidos podría destinar los dólares obtenidos de esas ventas adicionales a nuestro mercado a comprar extracto de carne o carnes conservadas, que luego podrían venderse con concesiones a otros países necesitados, complementando la venta de cereales con alimentos proteicos. Sería un camino para reparar el mal causado en los últimos quince años.
4. Si se llegara a este tipo de acuerdo, la Argentina podría contribuir en el futuro a la política preconizada por Eisenhower con el nombre de Alimentos para la Paz.⁶²

⁶² Memorandum, 24-II-1960, sin firma, Fondo CEN, 541; Luis Portillo, en *¿Alimentos para la paz? La "ayuda" de Estados Unidos*, Madrid, Iepala, 1987, afirma que el programa es el resultado de las transformaciones de la agricultura norteamericana que produce excedentes y la presión de los crecientes intereses agrarios por la expansión de los mercados exteriores.

El nuevo embajador argentino en Washington, Emilio Donato del Carril, hizo recomendaciones para la entrevista. El objetivo era recordar que Estados Unidos interrumpió la importación de carnes curadas, por razones sanitarias, sin previo aviso. La decisión había sido tomada por los laboratorios de Plum Island,⁶³ sin intervención argentina. Los técnicos argentinos no encontraron en las latas de productos nacionales ninguna prueba de la presencia de aftosa.

El embajador interpretaba que en la decisión intervino la presión de los grandes frigoríficos que buscaban asegurarse el monopolio de la compra de carnes en la Argentina para exportar a Gran Bretaña. Las gestiones realizadas no habían tenido éxito y la embajada solicitó a la Secretaría de Agricultura un técnico para trabajar en Plum Island.⁶⁴

Antes de la llegada de Eisenhower al país, el presidente Frondizi se reunió con el embajador Beaulac para coordinar la entrevista. Este mencionó el tema pendiente de la aviación comercial, proponiendo celebrar un convenio de naturaleza similar al que contaba Estados Unidos con más de 50 países.

En cuanto a los temas del discurso que pronunciaría el presidente de Estados Unidos en el Congreso argentino, Frondizi dio su aprobación, y en lo relativo a una declaración conjunta el presidente argentino aceptó los términos que le propuso el embajador norteamericano.

El Ministerio de Relaciones Exteriores también presentó una carpeta en la que se ocupaba de las *Relaciones económico-financieras con los Estados Unidos*, que comprendía “Apreciaciones sobre el estado actual de la cooperación militar y técnica de los Estados Unidos con respecto a Argentina”, y la situación que se había creado a propósito de la Resolución nº 18 del 25 de febrero de 1958 sobre restricciones en el transporte de pasajeros a compañías de aviación estadounidenses.⁶⁵

⁶³ Plum Island es un Centro del Departamento de Agricultura del gobierno de Estados Unidos para el estudio de las enfermedades animales.

⁶⁴ Emilio Donato del Carril, “Para agregar a temas a tratar en la entrevista de los dos presidentes”, Washington, 24-II-1960, Fondo CEN, caja 541.

⁶⁵ Entrevista del Sr. Presidente de la Nación con el Sr. Embajador de los Estados Unidos, Buenos Aires, 4-II-1960, Fondo CEN, caja 541. En las relaciones económico-financieras entre los dos países se enumeraba: “1) crédito de 50 millones de dólares; 2) Development Loan Fund; 3) Eximbank; 4) renegociación del convenio de consolidación tarifaria de 1941; 5) doble imposición; 6) conversión del préstamo por empresas afectadas en 1955; 7) exención impositiva; 8) denuncia del convenio de excedentes de 1959; 9) reducción del inventario estratégico de tanino; 10) ampliación de la cuota para quesos; 11) permiso de CAP para exportar carne ovina de Patagonia, y 12) carnes curadas”. Estos temas están expuestos en un Memorandum del Ministerio de Relaciones Exteriores para información de la Secretaría de Coordinación y Enlace de la Presidencia de la Nación, 9-II-1960. Esta entrevista fue comunicada al ministro de Relaciones Exteriores, 16-II-1960, *ibíd.*

Las autoridades argentinas de aviación civil habían restringido unilateralmente la participación de líneas aéreas estadounidenses en el tráfico regional, a pesar de que Estados Unidos no imponía iguales restricciones a las líneas aéreas argentinas. Además, el problema de la capacidad entre los dos países se había agudizado desde la incorporación del servicio con aviones a retropropulsión en sendas líneas aéreas. Los nuevos aparatos eran de mayor capacidad que los anteriores a percusión y realizaban el vuelo de Nueva York a Buenos Aires en casi la mitad del tiempo.

Las autoridades argentinas obligaron a la compañía *Pan American Airways* a reducir los vuelos a dos de percusión para facilitar uno a retropropulsión. El gobierno de Estados Unidos no usó la misma política con respecto a las aerolíneas argentinas, a pesar que éstas habilitaron servicios a Nueva York con aviones a retropropulsión, varios meses antes de que lo hiciera Estados Unidos.

También *Braniff Airways*, que solicitaba reemplazar los DC-6B por DC-7C, había sido informada que la capacidad de estos aviones, más modernos y más grandes, quedaba restringida a la de los aviones anteriores. De ello surgía que el gobierno argentino buscaba reducir la participación estadounidense en el tráfico entre los dos países al nivel de ese momento. La Secretaría de Aeronáutica agregaba, además, un nuevo requisito que era la presentación de una solicitud y una audiencia como condición previa para otorgar el permiso a líneas aéreas sin servicio regular o por contrato.

Estas disposiciones quitaban dinamismo al tráfico aéreo a plena carga. Estados Unidos utilizaba otro procedimiento: las disposiciones de la Sección 1108 de la *Federal Aviation Act* (Ley de Aviación Federal) otorgaban a las líneas aéreas permisos de flete de hasta 90 días, siempre que hubiera reciprocidad entre los dos países. Sólo se exigía la presentación de una copia del contrato con su respectiva solicitud.

Esta disparidad de criterios reclamaba solucionar los problemas de la aviación civil, especialmente para la Argentina que quería tener una sólida industria de aviación. También para Estados Unidos, cuyo alcance de la aviación era mundial y en constante desarrollo, exigiendo una dinamización de los criterios y una adecuación a las circunstancias. La aviación era una empresa multilateral, el unilateralismo la distorsionaba.

La solución presentaba dos caminos: uno, proceder sobre la base de que mientras la capacidad en términos de asientos disponibles aumentaba, el tráfico se mantendría estacionario, o se desarrollaría mucho más lentamente; otro era asumir una actitud dinámica, plenamente justificada por la historia de los vuelos a retropropulsión a Europa y Oriente, en el sentido de que tales vuelos crearían mayor tráfico.

Para la Argentina se sugería que era más importante la contribución que una aviación internacional pujante y dinámica podía aportar a la situación económica del país. Buenos Aires podría convertirse en un gran centro en el que un número cada vez

mayor de aviones a retropropulsión realizara servicios a y de Buenos Aires a países extranjeros, aumentando el número de pasajeros.⁶⁶

Una misión de la fuerza aérea estadounidense estaba radicada en el país⁶⁷ para cooperar con asesoramiento y aumentar la eficiencia técnica y operativa de la aeronáutica argentina. En 1958 el gobierno argentino autorizó la permanencia de una escuadrilla de pruebas a gran altura que había realizado experiencias de interés científico. Algo semejante sucedía en el campo naval, ya que una misión de asesores navales norteamericanos se hallaba radicada en el país con los mismos fines que los asesores aeronáuticos.

Estados Unidos envió al país misiones de expertos por el Acuerdo para un Programa de Cooperación y Asistencia Técnica firmado el 3 de junio de 1957, que también incluía equipos y materiales de enseñanza o investigaciones y becas de perfeccionamiento en el exterior. Como no se llegó a un arreglo, las conversaciones se suspendieron de común acuerdo, lo que no significaba que el tema estuviera agotado.

En el horizonte de las conversaciones entre Eisenhower y Frondizi, se desprendía que el gobierno estadounidense prestaba relevancia al tema del transporte aéreo de pasajeros. De mantenerse la postura argentina parecía muy difícil obtener un acuerdo entre los dos países, por lo que resultaba inapropiado como tema de conversación entre los dos presidentes. Las precisiones técnicas que el mismo requería hacían desaconsejable contraer cualquier compromiso durante las mismas.⁶⁸

6. Eisenhower en América latina

a. Brasil

El viaje del presidente Eisenhower por América latina se extendió entre el 24 de febrero y el 3 de marzo de 1960. El presidente norteamericano fue recibido por Kubitschek en Brasilia, aunque los actos más importantes tuvieron lugar en Río de Janeiro.

Eisenhower recordó la ayuda que Brasil brindó a los aliados durante la Segunda Guerra Mundial. En el discurso que pronunció en el Congreso brasileño, el presidente norteamericano manifestó su admiración por la trayectoria constructiva de Brasil en los asuntos hemisféricos y mundiales. Recordó las inversiones y préstamos de Estados Unidos a Brasil, que alcanzaban a 2.500 millones de dólares. Mencionó la Operación

⁶⁶ Aide-Memoire, Buenos Aires, 27-I-1960, (traducción no oficial), Embajada de los Estados Unidos de América, Fondo CEN, caja 541.

⁶⁷ Por acuerdo del 3-X-1956 y aprobado por decreto ley n.º 13.109 del 21-X-1957.

⁶⁸ Memorándum, Situación creada a raíz de la Resolución n.º 18 del 15-VIII-1958 [sic]. Restricciones en el transporte de pasajeros a compañías de aviación estadounidenses, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para información de la Secretaría de Coordinación y Enlace de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 10-II-1960, Fondo CEN, caja 541.

Panamericana como una iniciativa para crear condiciones que enriquecieran el trabajo de los pueblos.⁶⁹

Eisenhower y Kubitschek apoyaron un plan de cinco puntos, que invitaron a suscribir a Frondizi, en el que acordaban:

a) futura contribución adicional de Estados Unidos a través del BID para financiación y desarrollo en América latina; b) defensa de los precios de los productos básicos; c) financiación del programa interamericano de formación de técnicos y campaña contra el raquitismo; d) planes de tecnificación y mejoramiento de la agricultura latinoamericana mediante el fortalecimiento del Instituto Americano de Agricultura, y e) creación del Organismo Interamericano de Investigación Tecnológica y Productividad.⁷⁰

b. La Argentina

Eisenhower fue recibido en Buenos Aires de acuerdo al protocolo.⁷¹ En el banquete que ofreció a Eisenhower, Frondizi sostuvo que los países latinoamericanos necesitaban de la complementación, en la cual el aporte de Estados Unidos era fundamental.⁷²

El mensaje de Eisenhower al Congreso argentino,⁷³ entre otras cosas hizo referencia a los 1.000 millones de dólares que el gobierno americano había prestado a la Argentina, porque “el capital es un elemento esencial del desarrollo, es un instrumento de producción que colabora con la capacidad técnica”.

El deseo del conferenciante, en relación a América latina, consistía en que: 1) todas las naciones de América realizaran progresos económicos; 2) cooperar, en la medida de lo posible, con las naciones americanas para alcanzar sus justas aspiraciones; 3) adherir estrictamente a una política de no intervención y mutuo respeto, aplaudiendo el triunfo de la autonomía en todas las partes del mundo, y 4) aproximar aún más la

⁶⁹ *La Nación y La Prensa*, crónica del viaje de Eisenhower, Buenos Aires, 24 y 25-II-1960. El presidente americano visitó San Pablo porque allí residían combatientes de la Segunda Guerra Mundial que pelearon bajo sus órdenes.

⁷⁰ Memorandum del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para información del presidente Frondizi, Buenos Aires, 26-II-1960; Nota: se le acepta, conviene agregar en el punto 2 “en especial de la agricultura”, Fondo CEN, caja 541.

⁷¹ Recibimiento en Ezeiza, visita al presidente Frondizi en la Casa de Gobierno, visita y discurso de Eisenhower en el Congreso, visita a la Corte Suprema de Justicia. El presidente de Estados Unidos partió después para Mar del Plata, donde lo agasajó el intendente de la ciudad y se reunió con Frondizi y asesores. De aquí se dirigió a Bariloche en auto en compañía de Frondizi. Destinó el día domingo para descansar y jugar al golf.

⁷² Arturo Frondizi, *Mensajes presidenciales*, Buenos Aires, CEN, 1961, 26-II-1960, pp. 29-34.

⁷³ Parte del discurso que pronunciará el Presidente Eisenhower en el Congreso Argentino, (entregado al señor Presidente Arturo Frondizi por el Ingeniero Risso Patrón), Buenos Aires, 17-II-1960, Fondo CEN, caja 541.

creación de un mundo en el que se garantizara la paz dentro de la libertad, una paz libre no impuesta.⁷⁴

Durante el viaje a Bariloche, la conversación entre ambos mandatarios se desarrolló sobre el esfuerzo que realizaba la Argentina para obtener el autoabastecimiento de petróleo, expuesto por Frondizi. El presidente argentino insistió en su deseo de producir acero, lo que incidiría en la reducción del déficit.⁷⁵

En Bariloche, en una reunión previa a la entrevista de Frondizi con Eisenhower, de la que participaron el secretario de Estado norteamericano Herter, Rubottom, el ministro de Relaciones Exteriores argentino Diógenes Taboada, el embajador del Carril y Alejandro Orfila, ministro consejero en la embajada argentina en Washington, se plantearon diversos temas que luego serían abordados por los presidentes.⁷⁶

En la conversación entre Frondizi y Eisenhower se trató el tema de las relaciones entre Este y Oeste. Eisenhower explicó que, en su opinión, los rusos no querían llegar a otra guerra; era posible que hubiesen entendido que el gasto sería enorme y perjudicaría a todos, incluso a ellos mismos. Mientras tanto, no dejaban de poner obstáculos y de expandir su influencia, por lo cual el gobierno de Estados Unidos se encontraba obligado a gastar el 60% de su presupuesto en armamentos.

La relación de Estados Unidos con Cuba se presentaba problemática, en opinión de Eisenhower, porque en junio de 1960 vencía el acuerdo por el cual Estados Unidos otorgaba precios preferenciales al azúcar y el Congreso no era favorable a su renovación. El presidente norteamericano insistió en que el problema cubano correspondía a toda América latina y no sólo a Estados Unidos, postura que se mantendría inalterable en los años siguientes.

El tema del reconocimiento de China Comunista por parte de Estados Unidos no estaba todavía maduro para que aquél se produjera. Por su parte, Eisenhower preguntó a Frondizi sobre la relación de la Argentina con los vecinos y el presidente argentino se explayó sobre los vínculos amistosos con ellos.

El presidente norteamericano mencionó luego el conflicto entre Perú y Ecuador, señalando que el arbitraje o la mediación por países como Argentina, Brasil y Uruguay podían ser aceptables a las partes.

⁷⁴ “El discurso de Eisenhower en el Congreso”, *LN*, 27-II-1960.

⁷⁵ Eisenhower le recomendó a Frondizi a Walter Donally, un hombre de negocios del acero y gran conocedor de problemas latinoamericanos. El presidente norteamericano se mostró muy satisfecho con el viaje a Brasil e interrogó a Frondizi sobre los barcos rusos que habían sido avistados en el Golfo Nuevo. Memorandum of a Conversation. En *Route From Mar del Plata to Bariloche*, 27-II-1960, participantes: Eisenhower, Colonel Walters, Frondizi, Orfila, *FRUS*, *op. cit.*, p. 607.

⁷⁶ Memorandum of a Conversation, San Carlos de Bariloche, 28-II-1960, participants: Frondizi, Herter, Rubottom, Taboada, del Carril, Orfila, *FRUS*, *op. cit.*, pp. 614-619.

Otros temas tratados fueron la modernización de las fuerzas armadas; el comercio con la Comunidad Económica Europea, a propósito del proteccionismo con los productos agropecuarios que afectaba a las exportaciones argentinas, y el refinanciamiento de la deuda argentina a largo plazo.

Respecto de la cuestión de la aviación comercial, Frondizi mencionó que había consultado con el secretario Herter la posibilidad de financiación para nuevos aeropuertos, porque si no se mantenían las restricciones, las compañías norteamericanas monopolizarían todo el transporte de pasajeros. Si se pudieran construir nuevos aeropuertos, se desarrollarían áreas internas para las líneas argentinas. Herter había respondido que las dos cuestiones no podían vincularse. Frondizi pidió a Eisenhower que tratara de resolver el problema y éste prometió ocuparse.

Finalmente, se consideró el problema de las carnes curadas, en relación con el cual el presidente argentino solicitó que no se tomaran medidas unilateralmente. El presidente norteamericano declaró que no se tomaría una nueva decisión sin consultar a los argentinos.⁷⁷

El encuentro entre los dos presidentes se cerró con una Declaración conjunta, que era una síntesis de las afirmaciones enunciadas por los mandatarios, reafirmando “la decisión de sus respectivos gobiernos de promover mejores niveles de vida para los pueblos de América”.⁷⁸

c. Chile y Uruguay

En Chile, Eisenhower fue recibido por el presidente Jorge Alessandri. El presidente norteamericano reiteró sus deseos de buena vecindad y mutua comprensión. Hizo también referencia a su próximo viaje a París para reunirse con los líderes del Reino Unido, Francia y la Unión Soviética, a quienes deseaba llevar “una clara comprensión de los puntos de vista de nuestros amigos de esta región”. El objetivo era conocer todo lo posible acerca del desarrollo económico de Chile y la considerable ayuda que prestaban las instituciones financieras, nacionales y particulares de Estados Unidos. Cuando partió del país trasandino Eisenhower manifestó admiración por los esfuerzos de Chile en pos de la estabilidad interna y el progreso.⁷⁹

El último país del periplo de Eisenhower fue Uruguay, donde fue recibido por el presidente Benito Nardone. El presidente norteamericano hizo alusión a “la fama de vuestras instituciones democráticas”, que se había ganado el aplauso de los ciudadanos

⁷⁷ Memorandum of a Conversation, S. Carlos de Bariloche, 28-II-1960, participantes: Frondizi, Eisenhower, Colonel Walters, Orfila, *FRUS, op. cit.*, pp. 619-624.

⁷⁸ Declaración conjunta, Buenos Aires, 1-3-1960, Fondo CEN, caja 541.

⁷⁹ “Discurso de Eisenhower”, *Boletín de la Embajada de Estados Unidos*, Santiago de Chile, 1 y 2-III-1960, Fondo CEN, caja 633.

de su país, y a la continua adhesión a la OEA y la ONU. El objetivo del viaje era la cooperación mutua entre todos los estados del continente y el perfeccionamiento de la asociación. Los dos presidentes firmaron la Declaración de Montevideo en la que se reiteraban los principios sostenidos por Eisenhower a lo largo de su gira.⁸⁰

7. Exigencias del gobierno argentino

El programa de estabilización del gobierno argentino fue perdiendo apoyo popular y generando una insatisfacción general. Sin embargo, Frondizi nunca cejó en sus objetivos y realizó las concesiones necesarias para mantenerse en sus propósitos.

La situación de malestar de la opinión pública lo llevó a redoblar sus pedidos de fondos e inversiones al gobierno norteamericano en una carrera contra el tiempo para obtener logros económicos y frenar los sucesivos planteos militares. El programa de préstamos de Estados Unidos, sin embargo, había excedido el límite impuesto por el FMI, por lo cual el embajador Beaulac sugería acudir al capital privado.⁸¹

Frondizi decidió apelar personalmente al presidente Eisenhower. En una carta le expresaba que la valorada colaboración para dar un ímpetu a la economía nacional no había mantenido “ni un nivel ni una magnitud adecuada a nuestro tremendo esfuerzo”.⁸²

Adjunto a la carta, Frondizi remitió un memorándum, en el que enumeraba los problemas de la recesión económica, las perspectivas desfavorables de las exportaciones argentinas al mercado norteamericano y la falta de asistencia financiera para proyectos importantes para su gobierno, como la industria del hierro y del acero, el programa hidroeléctrico, el plan vial -y sus resultantes aeropuertos, hoteles y viviendas-, y la construcción de la represa de El Chocón.⁸³ El último párrafo del memorándum implicaba una exigencia del gobierno de Frondizi:

Por tanto, considerando todas las circunstancias juntas, se hace imperativo que *el gobierno de Estados Unidos directamente ponga en disponibilidad recursos adicionales y adecuados para la inmediata iniciación de un programa vial y de aeropuertos*, sin perjuicio del planeamiento y financiación manejados por las agencias internacionales de crédito. Esto es absolutamente necesario en orden a hacer un resuelto ataque al déficit fiscal que está arriesgando el esfuerzo por la estabilización monetaria y financiera con sus consecuencias sociales y los

⁸⁰ Declaración de Montevideo, 2-III-1960, *CI*, 3-III-1960.

⁸¹ Memorandum of a Conversation Between President Frondizi and Ambassador Beaulac, Buenos Aires, 7-IV-1960, *FRUS*, *op. cit.*, pp. 625-628.

⁸² Letter From President Frondizi to President Eisenhower, Buenos Aires, 9-VIII-1960, *FRUS*, *op. cit.*, p. 631. La carta fue entregada por el encargado de negocios el 16 de agosto.

⁸³ Enclosure, Memorandum, *FRUS*, *op. cit.*, pp. 631-633.

efectos de esa acción en la creación de nuevas fuentes de empleo, para no mencionar las razones estratégicas para todo el hemisferio -todo lo cual llama a la ejecución del dicho programa.⁸⁴

La respuesta que se daría a Frondizi fue objeto de una reunión de Eisenhower con Dillon y el general Andrew J. Goodpaster. El presidente sostuvo que Frondizi no apreciaba las dificultades que tenía el gobierno norteamericano con sus programas de ayuda y las restricciones comerciales que debían mantener frente a otros países. Eisenhower pidió a Dillon que proveyera a los argentinos la evidencia científica respecto del estado sanitario insatisfactorio de las carnes que querían exportar a Estados Unidos. Dillon acotó que los argentinos no habían presentado las propuestas específicas que respaldaran las afirmaciones generales de las necesidades expresadas en la carta de Frondizi.⁸⁵

La situación económica argentina, en opinión de Dillon, estaba experimentando los problemas más arduos del ajuste. El funcionario mencionó la posibilidad de agilizar la provisión de material para una planta de acero por parte del Eximbank, frente al pedido de Eisenhower de si había algo que se hubiera prometido a los argentinos que pudiera concretarse.⁸⁶

La carta de Frondizi provocó preocupación en el Departamento de Estado, por la utilización de la vía directa al presidente. El secretario de Estado Herter juzgó que se trataba de un malentendido de Frondizi frente a los procedimientos del gobierno norteamericano el cual, sin embargo, tenía un constante interés en el éxito del programa económico argentino. Sugirió proveer ayuda en el campo de la construcción vial, sobre la base de propuestas específicas.⁸⁷

En su respuesta, Eisenhower expresó que el gobierno de Estados Unidos continuaría apoyando, en la máxima extensión posible, los programas de estabilización financiera y desarrollo económico incorporados en las políticas de largo plazo de Frondizi. A fin de definir los requerimientos de la Argentina y evaluar proyectos futuros, Eisenhower proponía mantener discusiones entre funcionarios de ambos gobiernos, lo que no impediría la presentación por el gobierno argentino de propuestas detalladas a través de los canales oficiales.⁸⁸

⁸⁴ *Ibíd.*, pp. 633-634. Cursivas en el original.

⁸⁵ Editorial Note, *FRUS*, *op. cit.*, p. 634.

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ Memorandum From the Secretary of State to the President, Washington, 2-IX-1960, *FRUS*, *op. cit.*, p. 635.

⁸⁸ Letter From President Eisenhower to President Frondizi, Washington, 7-IX-1960, *FRUS*, *op. cit.*, p. 636; *ídem*, Fondo CEN, caja 543.

En la segunda quincena de agosto, se celebraron en San José, Costa Rica, la VI y VII Reuniones de Consulta de cancilleres americanos para tratar los temas de República Dominicana y Cuba. El canciller Taboada mantuvo una entrevista con Herter, donde surgieron desacuerdos respecto de los temas económicos. Herter recordó el plan de asistencia económica propuesto por Eisenhower, que ya contaba con la aprobación del Senado, sosteniendo con firmeza que su gobierno no aceptaba cooperar por la fuerza. La ayuda, además, no debía vincularse con los temas políticos de las reuniones de consulta.⁸⁹

Taboada informó a su gobierno y la respuesta fue que la Argentina no tenía intención de presionar ni mezclar la colaboración económica en el caso de Cuba. No obstante, si se daba la oportunidad, convenía hacer constar el problema de los caminos y aeropuertos, así como el de las consecuencias de la desocupación, planteados ya en circunstancias anteriores por Frondizi.

La posición norteamericana fue confirmada por Thomas Mann a Arnaldo Musich, miembro de la delegación argentina. Taboada envió a Frondizi un nuevo despacho, señalando que para Estados Unidos el planteo económico sería “considerado agresivo y ajeno al objeto” de la Reunión de Consulta, motivo por el cual pedía que se le confirmaran o rectificaran las instrucciones. La contestación oficial fue que debían sostenerse adecuándolas al desarrollo de la conferencia. Musich, por su parte, transmitió que los norteamericanos habían advertido que un cambio en la posición argentina asumida en los dos últimos años perjudicaría la estabilidad política del continente. El gobierno de Estados Unidos intentaría reforzar los puntos débiles del programa económico argentino.⁹⁰

Ya hemos analizado, en el capítulo referido a la Operación Panamericana, la actuación de la delegación argentina en la III Reunión del Comité de los 21, celebrada en Bogotá en septiembre de 1960. Los argentinos pusieron de manifiesto allí la limitación de la ayuda representada por el Fondo para el Progreso Social, reclamando en su lugar un plan de recursos excepcionales para el financiamiento del desarrollo económico de América latina. El Acta de Bogotá incluyó dos capítulos íntegramente de inspiración argentina, con las expectativas regionales relativas al desarrollo económico y la cooperación multilateral.⁹¹

El cambio en la posición de la Argentina respecto de Estados Unidos fue revelador de la profunda insatisfacción por la ayuda recibida. La política norteamericana

⁸⁹ Alberto Conil Paz y Gustavo Ferrari, *Política exterior argentina, 1930-1962*, Buenos Aires, Círculo Militar, 1971, pp. 206-207.

⁹⁰ *Ibíd.*, pp. 207-209.

⁹¹ Comisión Especial para la Formulación de Nuevas Medidas de Cooperación Económica (Comité de los 21), Instrucciones, Buenos Aires, 1-IX-1960, Fondo CEN, caja 720.

consistía en otorgar asistencia en la medida de la capacidad económica de cada país, preferentemente para proyectos que no pudieran ser desarrollados por el capital privado y con detallados estudios técnicos. Esto pareció no ser comprendido por los argentinos; los procedimientos distintos en los dos países conformaron el malentendido. No obstante, el gobierno de Eisenhower estaba llegando a su fin y las expectativas argentinas se renovarían con la llegada de Kennedy.

CAPITULO VIII

¿AYUDA SOCIAL O FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO?

LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

Introducción

El viaje de Eisenhower por países latinoamericanos generó, como hemos analizado, un viraje en la política norteamericana hacia la región. El continente dejó de ser “el patio trasero de Estados Unidos” y comenzó a estudiarse una ayuda económica que incidiera sobre el subdesarrollo y evitara la difusión de comunismo en el hemisferio sur. El presidente norteamericano dejó así en marcha un programa de ayuda social – considerado insuficiente por el gobierno argentino-, para ser implementado por su sucesor.

Con este antecedente, el presidente John F. Kennedy enunció las bases de un programa que superó el proyecto de una *Task Force* y, por influencia también de los gobiernos sudamericanos, comprendió objetivos más amplios y realistas respecto de la situación del continente. Se lo designó con el nombre de Alianza Para el Progreso y tuvo una larga y meditada elaboración que nos proponemos analizar.¹

1. Primeras manifestaciones

Kennedy reveló sus primeras inquietudes sobre asuntos de América latina, en una reunión llevada a cabo en el partido Demócrata en San Juan de Puerto Rico, el 15 de diciembre de 1958. En ese discurso expresó solidaridad con los pueblos latinoamericanos en sus esfuerzos por oponerse a la subversión comunista en la región y respaldó la creación del BID, los acuerdos de estabilización de precios para las

¹ La obra más actual sobre el tema es Jeffrey F. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Politics: The Alliance for Progress in Latin America*, New York, Routledge, 2007. Este autor trata en particular los casos de Chile, Brasil, República Dominicana y Colombia, pero algunas de sus conclusiones pueden extrapolarse al caso argentino.

commodities, la reforma agraria y la expansión de los vínculos entre los países latinoamericanos y Estados Unidos.²

Como candidato a la presidencia de Estados Unidos, Kennedy representaba una nueva generación de gobernantes norteamericanos. Habían luchado en la Segunda Guerra Mundial, pero no la habían dirigido; habían apoyado la creación del orden de posguerra, pero no habían figurado entre sus creadores. El gobierno de Kennedy se esforzó por lograr una nueva estructura.³

El futuro presidente tomó distancia de los objetivos de Eisenhower-Nixon sobre la región y comenzó a trazar las líneas de una política para el continente, con la ayuda de Richard Goodwin, que comenzó a denominarse *Alianza*.⁴

Kennedy encomendó a Goodwin coordinar el establecimiento de una *Task Force* para los problemas latinoamericanos. Esta comisión recomendó a la nueva administración: a) enfatizar el interés por América latina; b) diseñar un relevante plan de aproximación, y c) proveer para los problemas latinoamericanos una muy específica dirección administrativa.

La política hacia América latina debía estar basada en cuatro proposiciones básicas: a) el imperativo de proteger la libertad humana; b) el reconocimiento de que la verdadera libertad necesitaba de avances sociales y económicos que alcanzaran a todos los habitantes; c) el principio de que los gobiernos ostentaran legitimidad por la libre elección de sus pueblos y el cambio se realizara en el tiempo sin ayuda de la fuerza, y d) los gobiernos americanos no debían ser prisioneros de poderes políticos extranjeros.⁵

Estos objetivos fueron expuestos por el presidente de la *Task Force*, Adolf Berle, en una reunión con otros funcionarios de los Departamentos de Estado y Defensa. Esta comisión funcionaría bajo la dirección del secretario de Estado Dean Rusk y el presidente Kennedy, a fin de asegurar que los problemas tuvieran una pronta atención y las decisiones fueran rápidamente implementadas. No reemplazaría a la oficina de Asuntos Interamericanos, que continuaba siendo responsable de la política exterior hacia América latina.⁶

El presidente Kennedy encargó a Goodwin redactar el borrador de un discurso sobre América latina y la Alianza para el Progreso. La base de las recomendaciones del

² Editorial Note, *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1961-1963*, vol. XII, *American Republics*, "Alliance for Progress"; docs. 1-42, doc. 1, seguimos estos documentos para la exposición del tema.

³ Henry Kissinger, *La diplomacia*, México, FCE, 2000, p. 830.

⁴ La expresión fue usada por primera vez durante la campaña en un acto en Tampa, Florida, 18-10-1960, *FRUS, op. cit.*, doc. 1.

⁵ Report From the Task Force on Immediate Latin American Problems to President Elect Kennedy, Washington, 4-1-1961, en *FRUS, op. cit.*, doc. 2.

⁶ Memorandum of Meeting, "Task Force on Latin America", Washington, 2-II-1961, participants: Adolf Berle, Thomas C. Mann, Assistant Secretary for Inter-American Affairs; John Leddy, Assistant Secretary of the Treasury for International Affairs; Theodore C. Achilles, Counselor of Department of State; Lincoln Gordon, Consultant; Haydn Williams, Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs; Wymberly Coerr, Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs; Robert M. Sayre, Executive Secretary, *FRUS, op. cit.*, doc. 4.

grupo de trabajo y el texto se debatió extensamente con el secretario de Estado Rusk y los funcionarios involucrados en la política para la región.

La comparación que se establecía entre esta iniciativa y el Plan Marshall – aplicado a la recuperación de Europa después de la Segunda Guerra Mundial- y que de hecho algunos latinoamericanos solicitaban fue desestimada. La analogía no era válida, dado que en América latina los problemas eran de pobreza, extendido analfabetismo, y graves desequilibrios geográficos, económicos y sociales en los procesos de desarrollo. En América latina el acento debía ponerse en los procesos de reforma institucional, lo que implicaba más tiempo. El volumen de la asistencia externa medido en términos financieros era menor y la cooperación técnica resultaba fundamental.⁷

Kennedy dispuso que la primera misión al exterior se dirigiese a América latina para demostrar su interés por los problemas del continente. Arthur Schlesinger, asesor especial del presidente, y George McGovern, nuevo director del programa Alimentos para la Paz, fueron enviados a discutir este tema especialmente con los gobiernos de Argentina y Brasil.⁸

La primera escala del viaje fue la Argentina. Schlesinger describió la impresión que le produjo Frondizi: una personalidad algo encorsetada, con control sobre sí mismo.

Frondizi era escéptico sobre Alimentos para la Paz, y las inversiones sociales en general. Esta era una reacción general en el continente al programa de 1960 de Bogotá para el progreso social, que se refería a inversiones en vivienda, educación y otras formas de bienestar. El presidente argentino argüía que el desarrollo requería fuertes inversiones de capitales en industria pesada. Un programa continental de crecimiento de la economía era la única vía para salvar al continente del comunismo.

El diplomático americano aprovechó la ocasión para inquirir la opinión del presidente argentino sobre Castro. Frondizi le manifestó que veía al régimen cubano como un régimen esencialmente comunista e insistió sobre su posición de que lo importante era atacar las condiciones que lo producían.

Schlesinger describió en su libro la diferencia existente entre la Argentina y Brasil, la siguiente escala de su viaje. Brasil le impresionó por el dinamismo económico que aunque parecía “desordenado e indisciplinado el contraste era espectacular”.

Brasil, mientras tanto, desafiaba la ortodoxia de las finanzas públicas y rompía con el FMI, podía mostrar resultados con un sólido crecimiento en la industria básica y en la producción nacional. La situación de ese país parecía mejor que el estancamiento de la Argentina. La esperanza estaba en el nuevo presidente Janio Quadros, quien había realizado una buena administración como gobernador de San Pablo y parecía continuador de Kubitschek. El programa Alimentos para la Paz despertaba buenas respuestas.⁹

⁷ Draft Memorandum From the Consultant to the Task Force on Latin America (Gordon) to the President's Assistant Special Counsel (Goodwin), Washington, 6-III-1961, *FRUS, op. cit.*, doc. 5.

⁸ Arthur Schlesinger, Jr., *A Thousand days. John F. Kennedy in the White House*, Greenwich, Conn., Fawcett Crest Book, 1967, p. 160.

⁹ *Ibid.*, p. 170.

En su informe al presidente, Schlesinger apuntaba que el principal obstáculo para la modernización de América latina era la existencia de una estructura económica agraria y semifeudal que todavía prevalecía en gran parte del continente. La ruptura de ésta podía llevarse a cabo de dos maneras: a través de una revolución liderada por la clase media o una revolución de trabajadores y campesinos, de tinte comunista o peronista. El interés de Estados Unidos residía en promover la primera.¹⁰

La tarea era urgente por varias razones: a) el atraso en el desarrollo de la región; b) la Unión Soviética en asociación con Cuba estaba explotando la situación y ejerciendo una competencia sin precedente; c) el tiempo corría para los partidos de clase media, y d) América latina esperaba expectante nuevas iniciativas de Washington.¹¹

Las políticas debían ser preferentemente implementadas a través de la OEA más que por decisiones unilaterales, y variarían de un país a otro. En el aspecto político debía transmitirse que la dictadura era incompatible con los principios del hemisferio. En el campo económico el énfasis estaría puesto en el desarrollo, lo cual en varios países tendría el significado de un cambio radical en la política de Estados Unidos.¹² El consejo era dar mayor asistencia que en el pasado a la industrialización que, lejos de destruir el mercado para las exportaciones norteamericanas, enriquecería a los países y aumentaría sus compras en Estados Unidos. También debía explorarse la posibilidad de alcanzar acuerdos de estabilización de precios de algunas *commodities* para países que dependieran de la exportación de uno o dos productos.

El problema de la industrialización estaba relacionado con la estructura de la propiedad de la tierra. La necesaria reforma agraria debía ir acompañada de programas que acrecentaran la productividad de pequeñas chacras. El programa Alimentos para la Paz podría jugar un rol importante en el período de transición. Junto con esto debía llevarse a cabo una modificación en el sistema impositivo.

En el aspecto social, Schlesinger mencionaba una serie de áreas que tenían que ser promovidas para dar apoyo logístico a la revolución de la clase media: transporte, salud pública y vivienda. La Argentina era mencionada como uno de los países con bajo índice de analfabetismo y menor problema de transporte interno.¹³

2. Anuncio del programa Alianza para el Progreso

El 13 de marzo de 1961 el presidente Kennedy anunció la Alianza para el Progreso en una reunión de miembros del Congreso y diplomáticos latinoamericanos, en la Casa

¹⁰ Memorandum From the President Special Assistant (Schlesinger) to President Kennedy, Washington, 10-III-1961; Report to the President on Latin America Mission, February 12-March 3, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 7.

¹¹ Report to the President..., cit.

¹² El informe reconocía expresamente que las políticas deflacionarias propiciadas por el FMI habían inducido el estancamiento económico, disminuido los niveles de vida y provocado una reacción procomunista. Tales eran los casos de la Argentina, Chile y Bolivia. Por el contrario, Brasil había desafiado al FMI, y alcanzado, junto con una alta inflación, una expansión económica genuina con un PBI cuatro veces superior al de la Argentina.

¹³ Report to the President..., cit.

Blanca. Los procedimientos del nuevo programa debían ser audaces y a tono con la concepción de la Operación Panamericana. Se convocaba a los pueblos del hemisferio a un esfuerzo de cooperación sin paralelo, a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de vivienda, trabajo, tierra, salud y escuela. El plan era a diez años y estaba destinado a transformar la década de 1960 en una de progreso democrático. El presidente solicitaría una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) para dar comienzo al planteamiento del proyecto.¹⁴

Los latinoamericanos eran llamados a formular planes de largo alcance para su propio desarrollo,

que establecerían metas y prioridades; asegurarían la estabilidad monetaria; fijarían procedimientos para el cambio social vital; estimularían la industria e iniciativa privadas y facilitarían los medios necesarios para realizar un máximo esfuerzo nacional. Estos planes constituirían el fundamento de nuestro esfuerzo para el desarrollo, así como la base para asignar los recursos procedentes del exterior.¹⁵

Estados Unidos apoyaría la integración económica que lograra ampliar los mercados y las oportunidades de competencia económica. También estaba dispuesto a cooperar en el estudio de los problemas con el comercio de ciertos productos. Era intención acelerar el programa de emergencia Alimentos para la Paz. El hambre no podía esperar que se celebraran debates económicos o reuniones diplomáticas.

Kennedy refirmaba la promesa de acudir en defensa de todo país americano cuya independencia estuviera en peligro.¹⁶ En la medida en que se extendiera la confianza en el sistema de seguridad colectiva de la OEA, se podría usar en forma más constructiva una parte mayor de los recursos destinados a material de guerra.

El problema no era sólo económico; la libertad política debía acompañar el progreso material. Se expresaba la amistad a los pueblos de Cuba y la República Dominicana y la esperanza de que pudieran reunirse pronto a la sociedad de hombres libres.¹⁷

En un mensaje especial al Congreso, el presidente solicitó la disposición de los 500 millones de dólares comprometidos en el Acta de Bogotá y el Fondo para el

¹⁴ Discurso del presidente John F. Kennedy sobre América latina, Washington, 13-3-1961, Embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires, traducción oficial al español, Fondo CEN, caja 628.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Emilio Donato del Carril, embajador argentino en Washington, sostuvo que Kennedy reconocía como presupuesto la existencia de un peligro cierto para la independencia de otro país americano, por lo cual se configuraría una "contraintervención". Aceptaba un campo de aplicación amplio, si se consideraba que no distinguía sobre la naturaleza del peligro a enfrentar, pudiendo tratarse de cualquier clase de situación: coerción, subversión o invasión. La declaración del presidente así entendida refirmaba el corolario Eisenhower a la doctrina Monroe, tal como la embajada lo había señalado en notas anteriores. Cfr. Del Carril al ministro Taboada, Washington, 17-III-1961, Fondo CEN, caja 628.

¹⁷ Discurso del presidente John F. Kennedy..., cit.

Progreso Social.¹⁸ Señaló también que además del fondo social, el desarrollo continental requeriría sustanciales recursos del exterior para el desarrollo económico, un esfuerzo importante de autoayuda de las naciones latinoamericanas y la cooperación interamericana para tratar los problemas de integración económica y mercados para los productos básicos.

Los gobiernos latinoamericanos habían transmitido propuestas para la realización de proyectos de desarrollo que demandaban una ayuda total exterior de 1.225 millones de dólares. Una lista preliminar de los mismos merecía un pronto examen del BID y de la Administración de Cooperación Internacional (ACI). No obstante, los fondos no serían asignados hasta que el organismo administrador obtuviera seguridades de que el país beneficiado tomaría las medidas necesarias para que cada proyecto condujera al máximo progreso social.¹⁹

Para evitar que un programa a largo plazo dependiera para su financiación de partidas que eran modificadas todos los años, el presidente recomendaba que se otorgara a la nueva agencia autoridad crediticia por un período no inferior a cinco años. Los 4.000 millones de dólares solicitados para ayuda exterior por el ex presidente Eisenhower debían ser reasignados, reduciéndose la ayuda militar.

La colaboración de los demás países industrializados con Estados Unidos era indispensable para desarrollar en los países recipientes criterios comúnmente aceptados.²⁰ Los países que estuvieran más dispuestos a “movilizar sus propios recursos, a introducir las reformas sociales y económicas necesarias, a embarcarse en planes a largo plazo y en hacer los esfuerzos que se requieran para alcanzar la expansión por sus propios medios” recibirían particular atención.²¹ Este aspecto significaba el abandono de un punto fundamental de la política de asistencia de Estados Unidos, que la hacía reacia a la programación en los países y propensa a la financiación de determinados proyectos de desarrollo.²²

El gobierno de Kennedy hacía suyos –en opinión del embajador del Carril– varios postulados de cooperación económica internacional que el gobierno argentino había propiciado reiteradamente: la preferencia a favor de países que basaran su política

¹⁸ Se asignaban al BID 394 millones de dólares para préstamos flexibles que se aplicarían al mejoramiento de tierras, vivienda, abastecimiento de agua, saneamiento y ayuda técnica relacionada con la movilización de los recursos financieros internos. Las actividades que quedaran fuera del financiamiento anterior serían fomentadas por la Administración de Cooperación Internacional (ACI) que recibía 100 millones al efecto. Hasta seis millones se destinarían para fortalecer la OEA y el Consejo Económico y Social. Este junto con la CEPAL y el BID trabajarían cooperativamente para hacer estudios de carácter regional. Por último, reclamaba los 100 millones de dólares autorizados para la reconstrucción del sur de Chile devastado por el terremoto. Véase Texto íntegro del mensaje de Kennedy al Congreso de Estados Unidos, 14-III-1961, AMRE, caja AH/0009.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Las bases de esta unión habían sido aceptadas mediante la creación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) durante la administración del ex presidente Eisenhower. Estados Unidos había dedicado un año y medio de gestión diplomática encaminada a multilateralizar la política de asistencia financiera.

²¹ Del Carril al ministro Taboada, Washington, 17-III-1961, cit.

²² Del Carril al ministro Taboada, Washington, 27-III-1961, Fondo CEN, caja 628.

en el esfuerzo propio; la necesidad de una ayuda que no se limitara al cambio social, otorgando el peso debido al desarrollo económico; la cooperación multilateral, con participación de los países industrializados; y la necesidad de una ayuda continua y de amplia envergadura, como se había previsto en el Acta de Bogotá.²³

En este aspecto, la Argentina se encontraba en condiciones propicias para beneficiarse de la nueva política del presidente Kennedy. La estabilidad monetaria, institucional y jurídica; la orientación al desarrollo, las reformas sociales e impositivas, y la capacidad del país para recibir préstamos a largo plazo con fines de desarrollo conformaban la aptitud para lograr la asistencia exterior norteamericana.²⁴

Frondizi escribió una larga misiva a Kennedy luego de los anuncios. Recordaba que se había cumplido en la posguerra una vasta tarea de cooperación internacional en los campos económico y técnico, en la cual Estados Unidos había ejercido un verdadero liderazgo. Sin embargo, pese al volumen del esfuerzo y los resultados obtenidos, en relación a la magnitud de las necesidades de los países subdesarrollados la significación de dicho esfuerzo era “insuficiente frente a la urgencia de los problemas y tensiones existentes”. El presidente argentino comprometía a su gobierno “sin reservas” al común esfuerzo de la Alianza para el Progreso, abierto a la cooperación de todos los pueblos americanos.

El programa requeriría, en opinión de Frondizi, un adecuado ordenamiento a fin de que los recursos, forzosamente limitados, pudieran utilizarse de la manera más eficiente. Era necesario concentrar el impulso inicial “en el establecimiento y expansión estratégica de la industria y servicios básicos, que permitiría, a su vez, acelerar la industrialización, tecnificar la agricultura y de este modo elevar rápidamente la productividad de nuestras economías”.²⁵

En su respuesta, Kennedy expresaba que era su deseo que la Alianza previera el medio para obtener y generar el capital necesario con el cual estimular ese desarrollo industrial. No obstante, subrayaba la importancia en el desarrollo económico de la promoción social (aumento en la alfabetización, condiciones sanitarias de la población, incremento de la capacidad administrativa) y, sobre todo, de una mejor distribución de la riqueza, de modo tal que los beneficios del desarrollo favorecieran a toda la comunidad. Asimismo, era preocupación de su gobierno proveer las bases sobre las cuales el continente pudiera lograr una satisfacción cultural y espiritual mayor.²⁶

²³ Del Carril al ministro Taboada, Washington, 24 y 27-III-1961, *ibid.* En una nota anterior, el embajador del Carril adelantaba a Frondizi algunos temas que Kennedy desarrollaría en su discurso sobre América latina, aconsejando considerar la conveniencia de señalar públicamente la coincidencia del gobierno argentino con ese planteo. Véase “El presidente Kennedy y América latina”, adjunto a del Carril a Frondizi, Washington, 11-III-1961, Fondo CEN, caja 541.

²⁴ Del Carril al ministro Taboada, Washington, 27-III-1961, *cit.*

²⁵ Frondizi a Kennedy, 3-IV-1961, Fondo CEN, caja 628. Frondizi señalaba el esfuerzo realizado por su gobierno en el aspecto económico y la austeridad reclamada al pueblo, empeño que había contado con la cooperación de los países de Europa occidental y sobre todo de Estados Unidos.

²⁶ Kennedy a Frondizi, 25-IV-1961, Fondo CEN, caja 543.

3. Preparativos para el lanzamiento del programa

El fracaso de la invasión de Cuba por un contingente preparado por la CIA llevó a que los funcionarios norteamericanos volvieran a considerar su estrategia hacia la región. Además de sus recomendaciones relativas a la isla del Caribe, el presidente de la *Task Force* para América latina, Berle, aconsejó llamar lo más pronto posible a la reunión del CIES para organizar la Alianza para el Progreso. El énfasis estaría colocado en tres cuestiones: educación, medidas sociales y desarrollo económico, en ese orden. La nueva situación planteada generaría un amplio y creciente apoyo para el programa. Aunque lo señalaba al referirse a la cuestión cubana, Berle adelantaba uno de los límites del programa al recomendar que la asistencia financiera a América latina fuera tratada caso por caso, de manera de ayudar en general a los países amigos.²⁷

En el marco de una reunión del BID en Río de Janeiro, Goodwin y Lincoln Gordon se reunieron con Jorge Sol, funcionario del CIES; Raúl Prebisch, secretario ejecutivo de la CEPAL, y Felipe Herrera, presidente del BID. De las discusiones surgió un consenso sobre los objetivos que se esperaban alcanzar, la agenda a proponer, y la forma en que se haría el trabajo preparatorio para la reunión del CIES. Dicha agenda fue aprobada por unanimidad por el consejo de la OEA a fines de mayo.²⁸

Un borrador de la Carta que la conferencia adoptaría fue redactado por funcionarios del Departamento de Estado y del Tesoro, proponiendo el marco de la Alianza, objetivos, compromisos e instrumentos para la planificación. Este documento se enviaría luego a los gobiernos latinoamericanos para su análisis.²⁹

La falta de simpatía de algunos funcionarios del Departamento de Estado respecto del programa de la Alianza resultó evidente. Dichos funcionarios rechazaban los nuevos enfoques con escepticismo. La política latinoamericana del presidente sería derrotada al no ser compartida por las personas que se encargaban de su aplicación y a las que no les interesaba la región. Schlesinger recomendó a Kennedy hablar con Robert F. Woodward, quien se haría cargo de los Asuntos Interamericanos en breve, señalándole que la Alianza estaba en el corazón de la política latinoamericana y que se esperaba que esa oficina se comprometiera con el programa.³⁰

Los objetivos de una gira que el embajador de Estados Unidos ante la ONU, Adlai E. Stevenson, emprendería por América latina fueron definidos en una reunión a

²⁷ Memorandum From the Chairman of the Task Force on Latin America (Berle) to President Kennedy, Washington, 25-IV-1961, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 10.

²⁸ Memorandum From the President's Assistant Special Consultant (Goodwin) to President Kennedy, Washington, 12-VI-1961, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 12. Funcionarios pertenecientes a la OEA, la CEPAL y el BID realizaron el mencionado trabajo preparatorio. En opinión de Goodwin, se había constituido el mejor grupo interamericano de economistas reunido hasta el momento, con estudiosos líderes de casi todos los países.

²⁹ Doc. 12, *cit.*

³⁰ Memorandum From the President's Special Assistant (Schlesinger) to President Kennedy, Washington, 27-VI-1961, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 13. Schlesinger recibió comentarios al respecto de Arturo Morales Carrión, perteneciente a la oficina de Asuntos Interamericanos.

la que asistieron Kennedy, el secretario de Estado Rusk, Stevenson y el secretario adjunto Harlan Cleveland. El propósito del viaje no era alentar una acción común en contra de Cuba ni explicar el fracaso de la invasión, sino consultar con los países vecinos las recientes propuestas del presidente norteamericano. Específicamente se buscaría establecer las bases para la reunión del CIES y hallar formas de mejorar la cooperación en el hemisferio.³¹

En el informe sobre su viaje, después de haber visitado diez capitales de Sudamérica, Stevenson afirmaba que había consultado planes para hacer avanzar la Alianza para el Progreso y las posibilidades de acción colectiva para defender el hemisferio occidental contra la penetración y la subversión comunistas, incluida la agresión indirecta a través de Cuba.³²

Stevenson había encontrado un interés unánime en la Alianza para el Progreso y en que la reunión del CIES resultara un éxito, pero no percibió una definición clara respecto de los temas a tratar. Algunos gobiernos, entre ellos el de Perú, parecían creer que la reunión sería la ocasión para recibir ayuda sin considerar medidas de autoayuda o reformas estructurales en ámbitos como la tenencia de la tierra e impuestos. Colombia, Chile, Brasil y, tal vez, Venezuela estaban adelantados respecto de los demás países en el trabajo técnico aplicado a programas de largo plazo para el desarrollo económico y social. Otros simplemente habían entregado *shopping lists* de proyectos de inversión pública para los cuales buscaban préstamos u otra ayuda. La Argentina y Chile habían enfatizado la importancia del desarrollo económico en contraste con el desarrollo social. Muchos gobiernos habían reclamado un trato de “consideración especial” sobre diversas bases.

En varios casos el énfasis se había puesto más en las políticas comerciales y en el precio de las *commodities* que en la ayuda exterior para la inversión pública. La Argentina, Uruguay y Chile habían declarado un fuerte interés en el respaldo de sus negociaciones con el Mercado Común Europeo. Era conveniente una acción conjunta para la estabilización de los mercados de productos primarios y el aumento de los precios de exportaciones clave.

Stevenson juzgó que las necesidades y el deseo de crecimiento acelerado eran grandes, y la capacidad para hacer uso efectivo de ayuda había aumentado por la programación de inversión pública. En muchos casos los conceptos generales de necesidades y prioridades no se encontraban lejos del criterio norteamericano. Si el Congreso autorizaba los créditos a largo plazo, no había duda de que los gobiernos

³¹ Memorandum of Conversation, Washington, 24-V-1961, participants: Kennedy, Rusk, Stevenson, Cleveland, *FRUS, op. cit.*, doc. 11. El presidente aclaró que el propósito de la política de Estados Unidos no era de ninguna manera de represalia hacia Cuba y cuanto menos se hablara de Cuba, en ese momento, mejor.

³² Report From the Representative to the United Nations (Stevenson) to President Kennedy, Washington, 27-VI-1961, *FRUS, op. cit.*, doc. 14. Stevenson viajó acompañado por el embajador Ellis O. Briggs, el profesor Lincoln Gordon y funcionarios del Departamento de Estado.

latinoamericanos podrían llevar adelante esfuerzos sostenidos de desarrollo, incluidas las reformas estructurales.³³

En la entrevista con Frondizi, Stevenson manifestó que su gobierno estaba interesado en resolver el problema de Cuba en el seno de la OEA. El presidente argentino señaló que el fracaso del desembarco en la isla había acentuado las dificultades para cualquier acción contra Cuba por parte de la OEA y aconsejó no tomar ninguna medida hasta que el programa de la Alianza para el Progreso tuviera plena aplicación.

Frondizi propuso la conformación de un grupo, integrado por los presidentes de Estados Unidos, México, Brasil y la Argentina, que trabajara en alcanzar una fórmula que concluyera con las agresiones entre Estados Unidos y Cuba. La postura del presidente argentino implicaba que la cuestión cubana era un problema bilateral, mientras que para Kennedy –lo mismo que para Eisenhower- la revolución castrista era una etapa de la lucha bipolar Este-Oeste y una amenaza para los demás países del continente; en razón de ello la solución debía tratarse conjuntamente en la OEA.

Stevenson advirtió también que la mediación que proponía Frondizi, a través de los cuatro países, debilitaría el principio de la igualdad jurídica de los estados que era uno de los basamentos de la OEA.

La presencia de Stevenson fue aprovechada por los funcionarios del área económica para insistir en la necesidad de recibir un fuerte apoyo económico y presentaron una lista de pedidos por valor de 1.000 millones de dólares.³⁴

Una entrevista concertada entre Stevenson y Frigerio no pudo realizarse debido a la vigilancia que los servicios de inteligencia mantenían sobre el último. El asesor de Frondizi envió una carta al funcionario norteamericano, donde reafirmaba la adhesión del gobierno argentino a la causa de América en el mundo. El presidente Kennedy debía saber que los argentinos se consideraban “necesariamente asociados a los otros pueblos de América y, en especial, al de Estados Unidos”.³⁵

Pero Frigerio advertía que la posición occidental, cristiana y anticomunista de los países americanos corría el riesgo de derrumbarse si no se le daba un contenido económico-social que demostrara a los pueblos que esa posición se traducía en progreso y bienestar. Las consecuencias de llegar a esa situación podían ser significativas. Si los esfuerzos argentinos fracasaban, por ejemplo, habría sucesivas crisis y la Argentina, junto con los otros países menos fuertes, pediría auxilio al bloque comunista o estarían expuestos a la subversión interna.³⁶

³³ *Ibíd.*

³⁴ Norma González, “Frondizi”, mimeo, pp. 28-30.

³⁵ Frigerio a Stevenson, Buenos Aires, 24-VI-1961, citado en Llairó y Siepe, *op. cit.*, p. 48. Lanús transcribe también el último párrafo de esta carta aunque algo más largo. Frigerio pedía allí que Stevenson convenciera a Kennedy de que aceptara la iniciativa de Frondizi de la reunión cuatripartita “para buscar una solución integral a los problemas del subdesarrollo y, por consiguiente, a los estallidos como el de Cuba. Las reuniones interamericanas plenas, en el cuadro de la OEA, deben ser preparadas cuidadosamente y precedidas de un acuerdo de los cuatro grandes (Estados Unidos, México, Brasil y Argentina)”. Lanús, *op. cit.* t. I, p. 273.

³⁶ *Ibíd.*

Frigerio escribió posteriormente que la necesidad de los países latinoamericanos de inversiones y posibilidades para su propio desarrollo, antes que ayuda social, fue un punto de vista expuesto con claridad en varias ocasiones, pero especialmente frente a la Alianza para el Progreso, que consistía en “financiamiento para ayuda social, hospitales y obras de saneamiento”. A la administración de Kennedy “se le escapaba la esencia del problema del desarrollo nacional”.³⁷

En junio de 1961 el Departamento de Estado precisó las líneas de política para América latina, ante una situación de profunda intranquilidad. El comunismo internacional, alentado por su éxito en Cuba, estaba tratando de sacar ventaja de esta situación explosiva para subvertir otros países del hemisferio. La OEA no demostraba habilidad ni interés en proteger a sus miembros de la subversión comunista, tendiendo la mayor parte de éstos a percibir a Cuba como un problema comunista, más de Estados Unidos que del hemisferio.³⁸

Los objetivos centrales eran:

1. El mantenimiento de gobiernos democráticos, apoyados en economías viables, de manera que los países permanecieran firmemente del lado de la democracia occidental.
2. La satisfacción de las aspiraciones básicas de justicia social y económica y la asociación de Estados Unidos con el progreso hacia dichos fines.
3. La conciencia de la amenaza del comunismo internacional y de su naturaleza subversiva, y la determinación de derrotarla con la asistencia de Estados Unidos.

Para el cumplimiento de estos objetivos se indicaban dos principales líneas de acción:

1. Asistir, a través de la Alianza para el Progreso, a los países que estaban esforzándose para conseguir el progreso económico y social;
2. Fortalecer la voluntad y capacidad de los gobiernos, con énfasis en la seguridad interna, para derrotar intentos de una toma de poder por fuerzas apoyadas por el comunismo internacional o el castrismo.³⁹

³⁷ Rogelio Frigerio, “Una experiencia política y de gobierno que marca un camino”, en Pisarello y Menotti, *op. cit.*, t. VII, p. 321.

³⁸ United States Policy Toward Latin America, Washington, 3-VII-1961, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 15. El documento completo lleva fecha de 25 de mayo y fue discutido en la reunión con el secretario del 8 de junio de 1961.

³⁹ United States Policy Toward Latin America, Washington, 3-VII-1961, *cit.* A continuación el documento enunciaba las acciones a implementar en el campo político, económico-social y militar. En el último, el primer objetivo era asumir la responsabilidad primaria de operaciones militares en los océanos Atlántico y Pacífico y el mar Caribe, y buscar la aceptación latinoamericana de este compromiso. El segundo era alentar la aceptación de que cada país latinoamericano era responsable de contribuir a la defensa del hemisferio, manteniendo la seguridad interna, contra las amenazas de la guerrilla castro-comunista y la subversión; y la seguridad de sus costas, aguas territoriales, bases y áreas estratégicas, contra la agresión externa. *Ibid.*

Con la asunción de Woodward como secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos, en julio, la misión de la *Task Force* se dio por finalizada. Su presidente Berle explicó a Kennedy que el período de transición para el cual se la había creado estaba terminado. Insistió en la recomendación de instaurar un nuevo cargo de subsecretario de Estado para Asuntos latinoamericanos, que proveería un canal directo al secretario de Estado, por el cual se coordinarían las actividades que afectarían a América latina. Los asuntos hemisféricos, que comprendían una alianza regional, era una empresa enorme para ser conducida desde una posición burocrática subordinada.⁴⁰

Chester B. Bowles subsecretario de Estado, planteó su preocupación por el resultado de la conferencia del CIES, debido a las expectativas que había generado en América latina. Si la primera prueba del éxito de la Alianza se relacionaba con la cantidad de dólares que Estados Unidos tenía en disponibilidad, se podía terminar con todos los países insatisfechos con su participación en los fondos. En virtud de los límites de la capacidad financiera, Bowles aconsejaba identificar a Estados Unidos con otros aspectos menos costosos de los procesos de cambio económico y social, y que eran de igual o mayor importancia para el desarrollo de sociedades democráticas, prósperas y estables. Deseaba proveer recursos para el desarrollo económico, pero poniendo mayor énfasis en reformas básicas de distribución de la riqueza, y promoción de zonas rurales.⁴¹

A su vez, el secretario del Tesoro, C. Douglas Dillon, hizo advertencias sobre los siguientes asuntos:

1. El fondo de compensación por la caída de precios de las exportaciones, que contaba con fuerte apoyo latinoamericano, podría requerir constantes inyecciones de recursos, por lo cual no debía aceptarse el plan hasta que fuera más estudiado.
2. El apoyo financiero para un fondo regional que permitiera extender la garantía de las exportaciones para promover las exportaciones intra-zona, particularmente de bienes de capital y otras manufacturas, que interesaba a los argentinos, no sería fácilmente aceptado por el Congreso ya que representaba un subsidio a exportaciones que competirían con las norteamericanas.
3. La propuesta de varios países de crear un Comité de Exportación para el Desarrollo era apoyada por Estados Unidos. La Argentina se había opuesto firmemente y México había demandado que no fuera compulsivo. Dillon consideraba que tendrían que hacer concesiones en este punto.

⁴⁰ Letter From the Chairman of the Task Force on Latin America (Berle) to President Kennedy, Washington, 7-VII-1961, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 16. Berle adjuntaba un informe sobre el trabajo realizado por la *Task Force*.

⁴¹ Memorandum From the Under Secretary of State (Bowles) to the Secretary of State (Rusk), Washington, 25-VII-1961, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 17.

4. Los latinoamericanos demandarían un compromiso sobre asistencia pública de Estados Unidos a su desarrollo. Dillon proponía expresar que en los primeros doce meses se preveía asistencia pública de Estados Unidos por más de 1.000 millones de dólares. No era posible predecir un rango de asistencia futura dado que esto dependía del esfuerzo de los países latinoamericanos en preparar y ejecutar sus programas de desarrollo. No obstante debía enfatizarse que si los latinoamericanos estaban listos a hacer su parte, los Estados Unidos ayudarían a proveer recursos de una magnitud suficiente para que el programa de desarrollo fuera exitoso.⁴²

4. Conferencia de Punta del Este

La proyectada reunión del CIES tuvo lugar en Punta del Este del 5 al 17 agosto de 1961. La delegación argentina estuvo encabezada por el ministro de Economía Roberto Alemann, acompañado por el subsecretario de Relaciones Exteriores Oscar Camilión, el consejero Leopoldo Tettamanti, Arnaldo Musich, Manuel Aranovich, Horacio Rodríguez Larreta y Elbio Baldinelli.

La posición argentina consistió en que la mayor atención no debía centrarse en recibir ayuda para problemas sociales sino para el desarrollo de la producción, y se intentaría lograr que fueran los países más avanzados los que tuvieran prioridad en el financiamiento de sus obras, a fin de convertirlos en polos difusores del desarrollo.⁴³

En cumplimiento del mecanismo de consulta acordado en Uruguayana, el gobierno argentino envió a Horacio Rodríguez Larreta, asesor del canciller argentino, a coordinar la posición con Brasil. De una larga entrevista con el presidente Quadros y otros funcionarios, surgió el compromiso de ambos países de apoyar sus solicitudes de financiación ante Estados Unidos y unificar su acción en la conferencia.⁴⁴

La delegación de Estados Unidos fue encabezada por el secretario del Tesoro Dillon. El presidente Kennedy hizo llegar un mensaje a la asamblea en el que reiteró el compromiso de Estados Unidos con la Alianza para el Progreso y el desarrollo hemisférico. Como estaba previsto, Dillon anunció que su país colocaría 1.000 millones de dólares en asistencia para el desarrollo durante el primer año del programa, aunque la cifra alcanzaría 20.000 millones al final de la década.⁴⁵

⁴² Memorandum From Secretary of the Treasury Dillon to President Kennedy, Washington, 1-VIII-1961, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 18.

⁴³ Lanús, *op. cit.*, t. I, p. 199.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Telegram From the Embassy in Uruguay to the Department of State, Montevideo, 6-VIII-1961 y 9-VIII-1961, ambos con carta de Dillon a Kennedy, *FRUS*, *op. cit.*, docs. 20 y 22. El dato del ofrecimiento de los 20.000 millones de dólares no es mencionado en las cartas de Dillon a Kennedy pero aparece en Summaries of FRUS Volumes, http://dosfan.lib.unc.edu/ERC/frus/summaries/960726_FRUS_XII_1961-63.html. El secretario informó a Kennedy que la repercusión de su discurso había sido buena, con la sola excepción de la Argentina que se había disgustado por la falta de mención de los programas para la carne y el trigo. Véase doc. 22, cit.

Los temas de la asamblea fueron tensamente concertados y negociados. En opinión de Alemann,

el esquema básico de la Alianza para el Progreso reposaba sobre el esfuerzo propio de cada país latinoamericano para concretar su propio desarrollo, en tanto que Estados Unidos e implícitamente otras naciones altamente evolucionadas aportarían un suplemento de capital y créditos, al tiempo que procurarían mejorar las condiciones del comercio exterior latinoamericano.⁴⁶

El ministro argentino observó que en la reunión había prevalecido la orientación básica hacia el desarrollo económico y social, de modo que cada país podía insistir en el aspecto que considerase más conveniente a sus necesidades. La Argentina puso el énfasis en las metas económicas, especialmente la integración industrial, ya que varias de las sociales que se anunciaban no eran prioritarias.

En la reunión se presentaron dos posturas respecto de la forma de determinar los recursos. Por un lado, la sostenida por Prebisch apoyado por países del Caribe y del Pacífico, preveía el establecimiento de un mecanismo multilateral con una junta de expertos que revisarían previamente los programas nacionales de desarrollo para asignar recursos nacionales y asistencias financieras internacionales. Por otro, la tesis argentina, defendida por Alemann, postulaba que

a fin de preservar nuestro sistema de convivencia, es indispensable mantener la autonomía en la programación del desarrollo económico nacional, que es propio y peculiar de cada país. Ello no excluye la cooperación y asistencia técnica de otros países, en escala nacional o regional, que es su complemento, a veces insustituible, para una programación eficaz.⁴⁷

La posición argentina logró eliminar la instancia supranacional del grupo de expertos, y modificar algunos conceptos de la Carta, entre ellos la atenuación de la indicación de reforma agraria y el agregado del objetivo de la industrialización.⁴⁸ Con todo, a juzgar por los documentos del gobierno norteamericano y los montos comprometidos, quedó en evidencia que la Alianza apuntaba más a ayudar a paliar necesidades sociales extremas y no la promoción del desarrollo en países más avanzados como la Argentina y Brasil.

Dillon notó que entre los países pequeños existía la creencia de que Brasil y la Argentina trabajaban en conjunto para dominar la conferencia, habiendo también cierta

⁴⁶ Roberto T. Alemann, *La Alianza para el Progreso. Balance de una década*, Buenos Aires, 1971, p. 13, a quien seguimos en la exposición.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 14.

⁴⁸ Lanús, *op. cit.*, t. I, p. 202.

preocupación por las entrevistas que el secretario norteamericano había mantenido con el presidente Quadros y que sostendría con Frondizi.⁴⁹

Para la posición norteamericana, dos asuntos revestían importancia sustantiva: la composición del grupo de expertos y una declaración respecto del alcance de la asistencia norteamericana inmediata. El rechazo de la Argentina a la propuesta original del grupo de expertos, apoyada por Estados Unidos, había hecho desistir a la delegación norteamericana del asunto.⁵⁰

El problema del compromiso para una asistencia inmediata, en opinión del secretario norteamericano, resultó más difícil de resolver. El presidente uruguayo Eduardo Víctor Haedo, bajo amenaza de retirar a su país de la conferencia, propuso que Estados Unidos accediera a comprometer 1.000 millones de dólares para proyectos de emergencia, entre la fecha de la conferencia y fin de año. La propuesta tuvo el apoyo de El Salvador, Bolivia, Haití, Paraguay y Ecuador, y llevó dos días de conversaciones, con la intermediación de la Argentina, Chile, México y El Salvador. Finalmente el acuerdo se logró en una reunión de Dillon con el ministro de Finanzas uruguayo. La declaración señaló la buena voluntad de Estados Unidos para ayudar en proyectos de corto plazo pero siempre dentro del marco del ofrecimiento total de 1.000 millones de dólares para el primer año de la Alianza. Como concesión se daría rápida consideración a proyectos presentados en los siguientes 60 días por países en graves dificultades. La Argentina, Brasil y México quedaban fuera de este esquema.⁵¹

Dillon estuvo satisfecho con el resultado de la conferencia. El documento final era enteramente aceptable, aunque dejaba a todos preocupados con la dura y continua tarea de convertir a la Alianza en una acción concreta.⁵² El secretario señaló la colaboración recibida de la delegación brasileña que, en todos los asuntos relevantes, había votado con ellos. También se habían mantenido relaciones cooperativas con las delegaciones argentina y mexicana. Alemann se había destacado entre los ministros latinoamericanos por su ayuda en el curso directo de la reunión.⁵³

La Declaración a los pueblos de América precedía la declaración de la Alianza para el Progreso. Los propósitos de la reunión reiteraban aspiraciones varias veces

⁴⁹ Telegram From the Embassy in Uruguay to the Department of State, Montevideo, 9-VIII-1961, con carta de Dillon a Kennedy, *FRUS, op. cit.*, doc. 23. Frondizi pidió a Dillon que viajara a Buenos Aires para una entrevista. El secretario concurrió acompañado por el ministro Alemann, indicando que era una forma de compensar la conversación que había mantenido con el presidente Quadros. Véase Telegram 6-VIII-1961, cit.

⁵⁰ Telegram From the Embassy in Uruguay to the Department of State, Montevideo, 12-VIII-1961, con carta de Dillon a Kennedy, *FRUS, op. cit.*, doc. 28. En opinión de Dillon, la falta de apoyo de los países menores a la Argentina había permitido que el resultado final fuera similar a la propuesta primitiva, excepto en que el grupo pasó de siete a nueve componentes y la provisión del presidente quedó eliminada.

⁵¹ *Ibíd.* Dillon señaló que esta negociación había sido desagradable en extremo, pero Uruguay como país anfitrión estaba en posición de ejercer presión. La actitud del presidente Haedo pudo haber sido una represalia por la no asistencia de Kennedy a la conferencia.

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Telegram From the Embassy in Uruguay to the Department of State, Montevideo, 16-VIII-1961, con carta de Dillon a Kennedy, *FRUS, op. cit.*, doc. 30.

repetidas: mantener la democracia, acelerar el desarrollo económico y social para mejorar el nivel de vida de los países, insistir en programas de vivienda y de reforma de la tierra para transformar los latifundios, asegurar la justa remuneración de los trabajadores, erradicar el analfabetismo, mejorar la salud y la higiene de los habitantes del continente, distribuir de una manera más justa los impuestos, fomentar la actividad privada, reclamar por los precios de los productos agropecuarios y estimular la integración de América latina. Para todo ello el gobierno de Estados Unidos aseguraba una cooperación económica.

La Carta de Punta del Este⁵⁴ comprendía cuatro títulos, siete capítulos y un apéndice. Describió los conceptos básicos sobre desarrollo económico y social, determinó medidas de acción a inmediato y largo plazo; se refirió a la planificación nacional; determinó cantidades y forma de ayuda exterior; implementó una estructura de organización e incluyó un programa de revisión técnica de los planes nacionales.

No se restringió la libertad de los países participantes de la Carta para su cumplimiento. Las pautas que establecía no eran obligatorias, dependían, para su ejecución, de la voluntad de los gobernantes. Con respecto al comercio (Título IV) sólo exhortaba en virtud de que la delegación de Estados Unidos no podía comprometerse a otorgar concesiones en ese campo.

Un tema que se planteó de manera ambigua fue el de la “reforma agraria”. El representante de la Argentina se opuso a este concepto y el Título I definió el tema con un compromiso incierto que fue aprobado por unanimidad.

La Carta tuvo resoluciones anexas que comprendían cuatro capítulos:

- A) Desarrollo económico y social
- B) Integración económica
- C) Productos básicos de exportación
- D) Examen anual del progreso económico y social
- E) La opinión pública y la Alianza para el Progreso.

La Carta fue votada por 20 países americanos; el representante de Cuba, su ministro de Industria Ernesto “Che” Guevara, se abstuvo. En el transcurso de la conferencia el ministro cubano afirmó que las promesas de Estados Unidos, en general, no se cumplían; en su opinión la real propuesta surgía de la revolución cubana y calificó a la Alianza de “instrumento del imperialismo económico”. Dillon refutó esos argumentos y aseguró que “el camino para el progreso está clara y directamente marcado antes de nosotros. Debemos marchar por ese camino mano con mano”.⁵⁵

Durante la reunión Guevara se reunió con Goodwin, miembro de la delegación norteamericana, gracias a un contacto realizado por el periodista Jacobo Timermann. El

⁵⁴ Carta de Punta del Este. Establecimiento de la Alianza para el Progreso en el marco de la Operación Panamericana, Punta del Este, 17 de agosto de 1961, Sección Tratados, MRECIC.

⁵⁵ Jerome Levinson y Juan de Onís, *Un informe crítico sobre la Alianza para el Progreso*, México, 1970, p. 75.

encuentro se realizó en Montevideo y actuó de mediador Rodríguez Larreta. También se gestionó el viaje de Guevara a Buenos Aires para entrevistarse con Frondizi.⁵⁶

El presidente argentino invitó a Dillon a mantener una conversación en Buenos Aires. Frondizi hizo referencia a las medidas económicas del plan de estabilización y los resultados positivos a los que se había llegado, aunque con consecuencias para el nivel de vida de los sectores más modestos. Por estas razones Frondizi solicitó a Dillon una aceleración en las gestiones de los problemas comerciales que presentaban un cierto grado de deterioro.⁵⁷

La entrevista con Dillon apuntaba a obtener el apoyo del secretario norteamericano para alentar a empresarios privados a establecer una planta siderúrgica con capacidad para un millón de toneladas.⁵⁸ Se requería también el apoyo para la financiación del complejo de El Chocón, proyecto de capital importancia para Frondizi. Con respecto a la industria frigorífica se reclamaba que las empresas norteamericanas establecidas en el país no habían colaborado con el programa de estabilidad como lo había hecho el gobierno de Estados Unidos, habiendo incluso una de ellas cerrado su planta en forma definitiva.⁵⁹

5. La entrevista de Frondizi con el “Che” Guevara

Después de la reunión del CIES en Punta del Este, Guevara viajó a Buenos Aires, en medio del mayor sigilo, para entrevistarse con el presidente Frondizi. Como es de suponer en este tipo de entrevistas, no contamos con documentación para exponer el tema. Existen sólo registros testimoniales que, en este caso, son casi coincidentes sobre la reunión. Las cancillerías incurrieron en afirmaciones y posteriores desmentidas, así como también los diversos actores del encuentro.⁶⁰

Guevara fue llevado a la residencia presidencial de Olivos desde Montevideo, el 18 de agosto de 1961. La reunión no tuvo testigos, sólo comentarios posteriores coincidentes en cuanto a que el ministro cubano deseaba que Cuba permaneciera dentro del sistema interamericano y que el diferendo con Estados Unidos se arreglara sin la

⁵⁶ Camilión, *Memorias políticas*, cit., p. 80.

⁵⁷ Memorándum para el Sr. Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de América, Sr. Douglas Dillon, s.d. AMRE, caja AH/0009. Frondizi envió posteriormente a Dillon otro memorándum más detallado con los temas expuestos durante la entrevista que no aparece en el archivo.

⁵⁸ Esto era en adición al programa de Somisa que se aceleraba con el apoyo del Eximbank y a otra planta de 600.000 toneladas que empresarios metalúrgicos argentinos construirían con apoyo del Banco Mundial.

⁵⁹ El frigorífico Wilson, por un conflicto gremial, había decidido clausurar su planta definitivamente. Esta situación generó una fuerte reacción en sectores políticos oficialistas y de la oposición que reclamaban la expropiación del frigorífico.

⁶⁰ Para el tema cfr. Luna, *op. cit.*, pp. 109-110; Conil Paz y Ferrari, *op. cit.*, pp. 223-224; Lanús, *op. cit.*, t. I, pp. 246-249; Albino Gómez, *De hechos y vivencias*, Buenos Aires, 2008, pp. 11-12; Rodolfo Pandolfi, “Frondizi: el código secreto”, en *Arturo Frondizi. Su presidencia*, San Isidro, Academia Provincial de Ciencias y Artes de San Isidro, 2009, pp. 159-193.

participación soviética. En esto último disenta con Castro. Sin embargo, en su opinión, el camino para superar la pobreza en el continente era el de la violencia.

El encuentro originó un nuevo planteo militar y conmovió profundamente la estabilidad del gobierno de Frondizi. El general Aramburu le retiró su apoyo y el presidente aclaró los objetivos de la reunión en comunicados de la presidencia y en una alocución al país.

La pregunta que surge es por qué Frondizi buscó la entrevista que sabía que tendría consecuencias en las fuerzas armadas. Quizás la hipótesis más creíble, asentada en hechos anteriores, sea que el presidente era partidario de una negociación con Cuba, y entendía que la acción armada envolvía peligros y que el problema cubano podía ser discutido y negociado. Refuerza esta afirmación el hecho de que Frondizi ya había intentado un ofrecimiento de buenos oficios entre Cuba y Estados Unidos. El presidente argentino sostuvo posteriormente que la actitud de Guevara abría una posibilidad de solucionar pacíficamente el problema cubano y por eso había aceptado discutir la cuestión con él.⁶¹

En opinión de Camilión, Frondizi estaba convencido de que si se concretaba la expansión de la revolución cubana “las consecuencias para la democracia serían catastróficas, y las expectativas para el desarrollo seriamente afectadas”.⁶²

El canciller Adolfo Mugica asumió el costo de la oposición interna y renunció. Fue reemplazado por Miguel Angel Cárcano.

6. Implementación y resultados de la Alianza para el Progreso

El objetivo fundamental de lograr un cambio social y económico en América latina, a través principalmente de la reforma agraria e impositiva, generaría la oposición de muchos gobiernos y sectores privilegiados a los que ambas apuntaban. El subsecretario Bowles advirtió que esos pasos tendrían que darse en contra de dichos grupos. Estas reformas eran percibidas como muy radicales por los latinoamericanos.⁶³

La estrategia del gobierno norteamericano fue largamente considerada en el Departamento de Estado. La dificultad radicaba en determinar con cuánta auto-ayuda y reforma se podía insistir en relación con las limitaciones políticas de un determinado gobierno, percibiéndose que algunos de los gobiernos que más asistencia habían recibido mostraban graves desequilibrios en sus balanzas de pago.⁶⁴

⁶¹ Luna, *op. cit.*, p. 110.

⁶² Oscar Camilión, “La política exterior de Arturo Frondizi”, en Jorge R. Vanossi *et al*, *Arturo Frondizi. Su presidencia*, Buenos Aires, 2009, p. 303.

⁶³ Telegram From the Embassy of Mexico to the Department of State, Mexico City, 19-X-1961, firmado Mann, *FRUS, op. cit.*, doc. 34; Summary Minutes of Meeting, Washington, 29-XI-1961, *ibíd.*, doc. 35.

⁶⁴ Highlights of Discussion at the Secretary of State Policy Planning Committee Meeting, Washington, 13-II-1962, *FRUS, op. cit.*, doc. 40.

La marcha de la Alianza fue discutida por el presidente Kennedy con funcionarios de los Departamentos de Estado y Defensa, y representantes de agencias, bancos y comités involucrados, en febrero de 1962.

Kennedy ordenó comunicar al Congreso que el nuevo pedido de autorización de fondos era distinto de los préstamos comprometidos a América latina. Los fondos previamente justificados para esta región no se utilizarían en otras partes del mundo. La Alianza para el Progreso tenía la más alta prioridad no obstante los requerimientos de ayuda en otras áreas.⁶⁵

Las dificultades para organizar la Alianza fueron objeto de otra conversación con Kennedy. Se planteó allí la necesidad de una coordinación entre los diversos organismos que intervenían en el tema. Era necesaria una directiva clara del presidente a la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI), de manera que la responsabilidad fluyera en línea directa de la oficina del administrador a la del coordinador. Kennedy estuvo de acuerdo en que el programa permaneciera dentro de la ADI. La Alianza se vería como una entidad separada pero no se transformaría en una agencia autónoma. Los demás *bureaux* regionales tendrían que reconocer la posición especial de América latina dentro de la agencia.⁶⁶

Como puede apreciarse en el momento de producirse la caída de Frondizi, la organización de la Alianza para el Progreso estaba en sus comienzos. El presidente Kennedy mostraba una fuerte decisión de llevar adelante el programa.

Schlesinger señaló que al año del anuncio de la Alianza se oían críticas que mencionaban los resultados decepcionantes tanto respecto de la reforma como del desarrollo. La expectativa de que los gobiernos latinoamericanos pudieran realizar en corto tiempo reformas agrarias y tributarias, revisando la estructura de poder en sus sociedades, era irreal. La circunstancia de haber sido lanzada la Alianza en un momento de declinación de los precios de las *commodities* tampoco había colaborado.

A su vez, en Washington, la burocracia dedicada a implementar las medidas dificultó las cosas. Si bien la cifra de los mil millones de dólares anuales llegó a comprometerse, las estrictas estipulaciones en la legislación restringían los desembolsos. Además la comunidad de negocios, salvo algunas excepciones, no se había entusiasmado con la Alianza. Las compañías norteamericanas con intereses en la región comenzaron a presionar en el sentido de hablar menos de reforma social y más de inversión privada. Por su parte, los latinoamericanos comenzaron a percibir a la Alianza, no como una gran aventura propia, sino como una operación de préstamo bilateral, diseñada en Estados Unidos para servir los intereses de los negocios norteamericanos.⁶⁷

⁶⁵ Memorandum of Conversation, Washington, 16-II-1962, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 41. Kennedy inquirió sobre el estado del contrato propuesto con la Academia Nacional de Ciencias sobre el problema de la aftosa en la Argentina. Su indicación fue que se concretara el contrato y que no se diera publicidad al efecto que la posible erradicación del mal podría tener en las importaciones norteamericanas desde la Argentina.

⁶⁶ Memorandum of Conversation, Washington, 9-III-1962, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 42.

⁶⁷ Schlesinger, *op. cit.*, pp. 722-725.

Tanto Frondizi como su ministro de Economía Alemann hicieron una evaluación de la marcha de la Alianza para el Progreso después de haber dejado el gobierno, desde distintos ángulos.

Fiel a su concepción desarrollista, Frondizi sostuvo que, junto a sus evidentes virtudes, ésta contenía “deficiencias y debilidades que comprometen su eficacia”. Las fallas del programa se hallaban más en su concepción que en su formulación o instrumentación.⁶⁸

Frondizi reconocía que correspondía a los países latinoamericanos una autocrítica por sus retrasos en la confección y presentación de proyectos específicos. La crítica mayor consistía en que, salvo dos excepciones, las sumas acordadas a la Argentina no estaban destinadas a ninguna gran obra de transformación estructural.⁶⁹

Transcurrida una década desde la iniciación de la Alianza, el ex ministro Alemann evaluó que en algunos casos los objetivos habían sido realizados y algunas metas sobrepasadas, en tanto no faltaban incumplimientos y atrasos notorios. Por ejemplo, la tasa de crecimiento para toda la región de 2,5% había sido alcanzada pero no en forma general ni pareja.

La proyección del monto total de inversiones para la década había sido de alrededor de cien mil millones de dólares para los 19 países. De esa cantidad ochenta mil millones debían emanar de éstos, reflejando la cuantía del esfuerzo propio, y veinte mil millones vendrían del exterior.⁷⁰ El resultado era sorprendente pues América latina había invertido, cumplidos ocho años de la Alianza, ciento treinta mil millones de dólares, alcanzando el aporte propio latinoamericano al 90% de una suma superior a la prevista. Frente a este aporte, la contribución de fondos públicos de Estados Unidos había llegado en el mismo período al 6,7%, y las inversiones privadas extranjeras, cualquiera fuera su origen, al 5,3%. El aporte externo había resultado complementario del esfuerzo nacional.⁷¹

La agricultura había crecido al 2,6% anual, una tasa inferior a la de la década anterior. La industria había aumentado a una tasa promedio del 6,2% superando la de la década anterior y, si bien se había modernizado, seguía siendo protegida. Las exportaciones latinoamericanas habían aumentado a una tasa promedio del 5,3% con cierta diversificación y la dependencia de algunos productos del mercado norteamericano había disminuido. En cambio, los términos del intercambio se habían mantenido en general desfavorables a América latina.

En definitiva había generado progresos en campos vitales de América latina, aunque “persisten los grandes males que la afligían hace diez años, cuya dimensión sobrepasa ciertamente las posibilidades de una solución razonable en poco tiempo”. La otra materia pendiente era la democracia.⁷²

⁶⁸ Arturo Frondizi, *La Alianza para el Progreso*, Buenos Aires, Desarrollo, s. d., p. 20.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 20-27.

⁷⁰ De esas cifras sólo la última, relativa al compromiso externo, figuraba en la Carta de Punta del Este, pero las tres en su momento habían sido ampliamente difundidas.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 18-19.

⁷² *Ibid.*, pp. 24 y 25.

La vinculación de la Alianza con la política anticomunista en América latina obstaculizó su instrumentación, según otra opinión. Los gobiernos más proclives a apoyar medidas contra Cuba fueron los menos inclinados a realizar las reformas que demandaba el programa. Los movimientos populistas, partidarios de esta reforma, también lo eran de otras que implicaban la expropiación de inversiones extranjeras y que no eran aprobadas por la opinión pública norteamericana.⁷³

Taffet observó que en el comienzo de la administración Kennedy la Alianza para el Progreso fue la gran esperanza de que funcionara como medio adecuado para contener el surgimiento del comunismo en América latina. Estados Unidos aparecía como una forma de colaborar con los líderes latinoamericanos para establecer crecimiento y estabilidad económicos duraderos. Sin embargo, estos objetivos no fueron alcanzados. El programa no representó una asociación entre pares, reforzando la idea del dominio de Estados Unidos.⁷⁴

⁷³ Connell-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, cit., p. 265.

⁷⁴ Taffet, *op. cit.*, pp. 195-197.

CAPITULO IX

FRONDIZI EN LA ASAMBLEA DE LAS NACIONES UNIDAS

Introducción

Fronidzi viajó a Estados Unidos con el objeto de participar de la XVI Asamblea de las Naciones Unidas. La presencia obedecía a hacer visible las reformas que el gobierno estaba encarando y asumir un rol internacional.

El viaje permitió a Frondizi reunirse con otros presidentes de América latina e insistir sobre la ayuda financiera que la Argentina necesitaba para apresurar el plan del presidente argentino para el desarrollo económico. La entrevista con Kennedy resultó vertebral en esta visita y contribuyó a un entendimiento que se convertirá en una sólida amistad.¹ El canciller Miguel Angel Cárcano consideró el viaje como “muy importante”: la entrevista con el nuevo presidente de Estados Unidos “permitirá actualizar temas tratados con Eisenhower”.²

Kennedy enfrentaba problemas fundamentales en su gobierno de política exterior. Uno de ellos era obtener ayuda en el Congreso para los planes de asistencia externa, sabiendo que no contaba con mayoría en ese ámbito y que esos planes muchas veces eran criticados. El segundo era el problema de Berlín.³ Los dos temas influían de manera opuesta en la carrera armamentista del gobierno de Estados Unidos.⁴

A ello había que agregar en la situación interamericana, la sorpresiva renuncia del presidente brasileño Janio Quadros, que repercutió desfavorablemente en Estados Unidos en lo relativo a la ayuda externa que solicitaba el presidente Kennedy, pues abonó el argumento de que ésta no contribuía a la estabilidad política. El vacío de poder que se había generado en Brasil aumentaba las presiones político-sociales en todo el

¹ Arturo Frondizi, *El presidente Kennedy que yo conocí*, s.l, 1989.

² “Cárcano: Un viaje muy importante en momentos difíciles”, *El Mundo*, 24-9-1961.

³ “La guerra fría tuvo su “epicentro” en Berlín. Kruschev reclamó la transformación de Berlín-Oeste en ciudad libre en el marco de un tratado de paz con las dos Alemanias. La crisis alcanza su apogeo con la construcción del “muro de Berlín” por las autoridades alemanas, agosto 1961”. Vaisse, *op. cit.*, p. 72.

⁴ Entrevistas entre Arturo Frondizi y John F. Kennedy (colaboración para John F. Kennedy Memorial Library), Primera entrevista, Nueva York, 26-IX-1961, Fondo CEN, caja 628.

continente. La estabilidad política, el saneamiento financiero y el desarrollo económico se resintieron por la decisión de Quadros.⁵

La situación del gobierno argentino era vulnerable, dado que la visita del Che Guevara a Buenos Aires, para conferenciar con Frondizi, se había convertido en un instrumento de guerra psicológica y de agitación en los sectores militares. La renuncia del presidente de Brasil también afectó la política argentina, en cuanto frustró una prevista reunión cumbre entre los presidentes Kennedy, Quadros, López Mateo y Frondizi, gestionada por Douglas Dillon y Adlai Stevenson. La Argentina, no obstante, consideró que podía posicionarse como el país soporte de una política norteamericana de apoyo a los grandes países de América latina.⁶

1. Entrevistas con presidentes latinoamericanos

Frondizi partió de Buenos Aires el 24 de septiembre de 1961 y su primera escala fue Río de Janeiro. En el aeropuerto se entrevistó con el presidente Joao Goulart, como hemos analizado en otro capítulo.⁷

La siguiente escala del vuelo fue Caracas donde el presidente argentino se reunió con su colega de Venezuela, Rómulo Betancourt. Frondizi agradecería el explícito apoyo del presidente venezolano en momentos de crisis interna argentina, cuando aquél expresó que Venezuela no reconocería a ningún gobierno surgido de un golpe de estado. Si bien la posición argentina consistía en que la problemática del Caribe era diferente a la del sur del continente, se reconocería el papel estabilizador que Venezuela debía desempeñar en esa región. La Argentina se hallaba preocupada por las consecuencias que las sanciones generarían en la situación dominicana, pero no tomaría ninguna actitud en desmedro de la posición de Venezuela o sin consultar previamente con su gobierno. Se propondría instruir a los respectivos representantes ante la ONU para actuar coordinadamente en asuntos de interés común. Este sistema de consulta podría extenderse a los organismos internacionales.⁸

⁵ Ese debilitamiento repercutió fuertemente en Estados Unidos que había reconocido la validez de la política de Uruguayana, y había actuado sobre esa base en Punta del Este, según palabras de Stevenson. Este se había referido a la necesidad de fortalecer un frente independiente de grandes países amigos en América latina y admitir en principio centros de difusión de desarrollo económico autónomo en esa región.

⁶ *Ibid.*

⁷ Visita del presidente doctor Arturo Frondizi a los Estados Unidos, 23 al 29 de septiembre de 1961, pp. 1-2 y 5-6, Fondo CEN, caja 599; "Acuerdo con el Brasil", *LN*, 25-IX-1961; "Reunión con Goulart", *Correo de la Tarde*, 24-9-1961.

⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Entrevista de los señores presidentes de la República Argentina y Venezuela, Objetivos; Memorándum guía para la conversación con el presidente de Venezuela, Sr. Rómulo Betancourt, Fondo CEN, caja 636.

2. Entrevista con Stevenson

Apenas llegó a Nueva York, Frondizi mantuvo una reunión con Stevenson. El presidente argentino expuso sobre la “extensión, naturaleza y urgencia de la ayuda económica norteamericana requerida por la Argentina”. Adelantó que era su intención presentar al presidente Kennedy, en la entrevista del día siguiente, un memorándum con las necesidades económicas de la Argentina y que esperaba una respuesta del presidente norteamericano ese mismo día. Para reforzar la intimación, agregó que, a su regreso, informaría al pueblo argentino sobre el monto y tipo de ayuda que Estados Unidos otorgaría. La rápida implementación de los acuerdos de Punta del Este era esencial para la Argentina, tanto económica como políticamente.

Frondizi remarcó que en su conversación con el presidente Goulart, éste había ratificado los acuerdos de Uruguayana. Los dos presidentes estaban de acuerdo en que ninguna acción en contra de Cuba era viable hasta que alguna implementación de las medidas anunciadas en Punta del Este tuviera lugar.

El presidente argentino recalcó el viraje en las relaciones exteriores que había realizado su gobierno: Estados Unidos había adquirido un rol de primer plano, que hasta ese entonces había ostentado Europa en la Argentina. Esta política había generado problemas internos al gobierno argentino.

La obtención de ayuda económica de Estados Unidos era perentoria para Frondizi: los logros económicos eran necesarios para afrontar los sucesivos cuestionamientos a la política económica y sus consecuencias.

Stevenson expresó que se estaba a la espera de que los proyectos argentinos fueran completados. El presidente argentino sostuvo que la planificación sobre la industria frigorífica estaba terminada pero la relativa a la construcción de viviendas y al desarrollo hidroeléctrico no podía ser finalizada hasta que el gobierno supiera con qué recursos podía contar. Lo último se aplicaba especialmente al proyecto de El Chocón.⁹

Frondizi anticipó que también plantearía al presidente Kennedy otros problemas concernientes a los intereses norteamericanos en la Argentina, que no ayudaban a la relación bilateral.¹⁰

3. Memorándum entregado a Kennedy

El memorándum entregado a Kennedy era una ayuda memoria del estado en que se encontraban los proyectos que interesaban a la Argentina.¹¹

⁹ El ministro de Economía Alemann explicó que la planificación por sectores estaba casi completa y que sólo quedaba la tarea de coordinar algunos detalles y presentar el plan completo. *Ibid.*

¹⁰ Memorandum of Conversation, 24-IX-1961, participants: Stevenson, Edward P. Maffitt, Frondizi, Cárcano, Alemann, Amadeo, Del Carril, Musich y Ortiz de Rozas; Subject: Aid to Argentina (uncleared memorandum), *Argentina Security, 1961-1963*, www.jfklibrary.org.

¹¹ Embajada de la República Argentina, Memorándum, Nueva York, 25-IX-1961; Ministerio de Relaciones Exteriores, Memorándum: I. Complejo El Chocón, II. Carnes, III. Vivienda, IV.

En el rubro I dedicado a los créditos, se incluían en primer lugar los referidos a transporte, requiriéndose el apoyo financiero urgente, a través del Eximbank. Estados Unidos había apoyado con financiamiento la construcción de cuatro aeropuertos, una inversión estimada en 30 millones de dólares. Para el tema eléctrico, el Eximbank había acordado un crédito de 13,5 millones de dólares para una usina de SEGBA. Existían negociaciones con el Banco Mundial para un crédito de 75 millones de dólares a fin de solucionar el problema energético de Buenos Aires.

Se solicitaba a la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI) un monto de 200 millones de dólares, aparte de los ya comprometidos por el BID y el Fondo para el Desarrollo, para financiar un proyecto de viviendas.

Con respecto al acero, el Eximbank tenía en estudio un proyecto para construir la segunda etapa de la planta de SOMISA. A su vez, el Banco Mundial estaba considerando un crédito para una firma siderúrgica privada argentina a fin de que su planta pudiera producir acero.

El gobierno argentino solicitaba el apoyo para una emisión de bonos que sería colocada en el mercado de Nueva York.

El rubro II estaba referido al comercio. Se solicitaba la coordinación entre Estados Unidos y la Argentina respecto de las negociaciones comerciales con países europeos, el Mercado Común Europeo y Japón, así como con el GATT.

En cuanto a las carnes, se recordaba la necesidad del gobierno argentino de aumentar la exportación de carnes. En memorándum aparte se especificaban las necesidades de inversión en el sector ganadero, avícola y de las frutas, que alcanzaban 300 millones de dólares.

El sistema hidroeléctrico de El Chocón, al que ahora se sumaba una nueva obra en Cerros Colorados, no había recibido la aprobación del Banco Mundial. Se solicitaba una decisión del gobierno de Estados Unidos, al más alto nivel político, que proporcionara al proyecto apoyo financiero y técnico, a fin de poder iniciar su ejecución.

Un programa de diez años para proyectos de irrigación y usinas hidro y termoeléctricas, como también de líneas de transmisión, se explicaba por separado. El apoyo del gobierno de Estados Unidos sería importante en la presentación de solicitudes ante la ADI.

Asimismo se presentaba en documento aparte lo relativo a la pesca. Para expandir esta industria, se impulsaba la radicación de empresas norteamericanas, a las

Pesca, V. Situación actual y perspectivas para 1964, septiembre de 1961, Fondo CEN, caja 543; Resumen de las necesidades económicas de Argentina (entregado a Rusk el 24-IX-1961), Fondo CEN, caja 541. Estaba basado en las conversaciones mantenidas en Washington por el ministro Alemann en mayo de 1961 y por la misión encabezada por Adalbert Krieger Vasena en julio; y en Buenos Aires con el embajador Stevenson en junio y con el secretario del Tesoro Dillon en agosto. Se mencionaba también la Declaración Conjunta del 12 de julio de 1961

cuales se les proporcionarían incentivos económicos. El gobierno argentino solicitaba la promoción de inversiones directas por un monto de 20 millones de dólares.¹²

Otro memorándum recordaba que el tema de la asistencia de Estados Unidos para el reequipamiento de material de comunicaciones y transportes del ejército argentino había sido presentado al gobierno norteamericano en varias ocasiones con el deseo de avanzar en el programa que alcanzaba 50 millones de dólares. Se esperaba la consideración urgente de la asistencia financiera para este problema.¹³

Según la síntesis del Departamento de Estado, la lista de préstamos solicitados era: Chocón-Cerros Colorados, 146,7 millones de dólares; equipamiento y construcción para renovar los frigoríficos y transporte de carnes, 220 millones; industria avícola, 15 millones; industria frutícola, 65 millones; préstamo para viviendas de bajo costo, 200 millones; industria de la pesca, 20 millones. En un apéndice al memorándum había listas de otros proyectos hidroeléctricos que totalizaban 149 millones y proyectos de irrigación por 187 millones.¹⁴

4. La entrevista Frondizi-Kennedy

La reunión a solas entre los dos presidentes duró una hora y treinta y cinco minutos, algo inusual para ese tipo de entrevistas. Kennedy sostuvo que su gobierno deseaba realizar un esfuerzo nacional para proveer recursos a la Argentina, siempre y cuando la Argentina realizara un esfuerzo concertado para evitar incursiones del comunismo provenientes del continente o de afuera. Frondizi respondió que Estados Unidos necesitaba amigos firmes en el sur. Reiteró que para que la experiencia económica argentina sirviera de ejemplo a otros países, era esencial la ayuda norteamericana como recompensa a los sacrificios argentinos.¹⁵

Los presidentes se trasladaron luego a una sala contigua para la reunión con sus ministros y funcionarios. Kennedy expresó en voz alta: “you are very hard!” (usted es muy duro) y agregó: “ahora me explico por qué ha logrado sobrevivir a todos los embates”. Frondizi respondió: “Esa fuerza, si la tengo, la aplicaré a hacer realidad la Alianza para el Progreso”.¹⁶

¹² Ministerio de Relaciones Exteriores, Memorándum, septiembre de 1961, cit.

¹³ Embajada de la República Argentina, Memorándum, Asistencia de los Estados Unidos para el reequipamiento de material de comunicaciones y transportes del ejército argentino, Nueva York, 25-IX-1961, Fondo CEN, caja 543.

¹⁴ Telegram From the Department of State to Embassy in Argentina, Washington, 27-IX-1961, *FRUS, 1961-1963*, Vol. XII, American Republics, doc. 173.

¹⁵ Memorandum of Conversation Between Kennedy and Frondizi, 26-IX-1961, National Archives, Washington, DC, Record Group 59, Central Decimal Files 1960-1963, Box 1221, File 611.35/2-761, citado en Cisneros y Escudé, *op. cit.*, t. XIII, pp. 273-274

¹⁶ Segunda visita presidencial de Arturo Frondizi a Estados Unidos, 23 a 29 de septiembre de 1961, p. 18, Fondo CEN, caja 543. Kennedy había sido advertido sobre este enfoque de “línea dura” por la embajada norteamericana, al transmitir que la opinión de Frigerio era llevar adelante una negociación firme que hiciera de la asistencia económica de Estados Unidos el precio del apoyo político argentino a la política cubana del país del norte. Véase Embassy Background Paper for Kennedy for Frondizi’s 26-IX-61 visit to the President, 20-IX-61,

Kennedy informó que el presidente argentino había presentado una lista de proyectos prioritarios para el desarrollo de la Argentina, solicitando un compromiso de apoyo a los mismos. El gobierno norteamericano tenía la mejor predisposición para considerar esos proyectos pero debían estudiarlos expertos en cada área. Al comparar con los anteriores, no quedaba claro cuáles eran los prioritarios.¹⁷

Kennedy explicó que Estados Unidos tenía una situación presupuestaria difícil y la situación en el Congreso no era favorable, pues éste en materia de ayuda internacional había reducido el presupuesto drásticamente. A principios de 1961 el Congreso había aprobado 500 millones de dólares para el cumplimiento del Acta de Bogotá y 100 millones para la ayuda a Chile. Ahora no había recursos para financiar la Alianza para el Progreso. El déficit del presupuesto alcanzaba a 6.000 millones de dólares que era más que el programa de ayuda.

El presidente norteamericano necesitaba demostrar al Congreso que los países latinoamericanos estaban haciendo nuevos esfuerzos para crear las condiciones para su desarrollo mediante políticas adecuadas, una mejor distribución de la riqueza y de la tierra y proyectos bien elaborados. Luego de estudiar éstos detenidamente, el año siguiente se pediría una asignación especial que estableciera un fondo para la financiación de la Alianza.

Fronzizi sostuvo que “la Argentina tiene derecho a pedir una cooperación excepcional porque el esfuerzo que había llevado a cabo hasta el presente, con un gran sacrificio para todo el país, ha sido también excepcional”. El ejemplo argentino tendría gran impacto en América latina. El presidente argentino podría recorrer los países latinoamericanos “para reivindicar la superioridad del desarrollo democrático frente a la perturbación revolucionaria cubana”. Pero el presidente argentino no iría a una mera campaña ideológica, sino a mostrar los resultados concretos de una política democrática de desarrollo.¹⁸

El gobierno argentino estaba decidido a proceder con el complejo de El Chocón y deseaba apoyo “político” si no era posible un compromiso financiero. Kennedy estuvo de acuerdo con una respuesta favorable respecto de la participación de Estados Unidos en el proyecto, condicionada a una recomendación positiva del BID.¹⁹

Kennedy, National Security Files 1961, Box 8 File 9/9/61, Folder 3, cit. en Cisneros y Escudé, *op. cit.*, p. 274.

¹⁷ Primera entrevista, Nueva York, 26-IX-1961, cit. El secretario Rusk recibió el memorándum dirigido a Kennedy con anticipación y envió una nota a éste antes de la reunión, explicando que el pedido de la Argentina superaba los 1.000 millones de dólares. Rusk hacía notar que sólo un pequeño porcentaje de los proyectos habían sido mencionados antes y “los nuevos aparecían como haber sido concebidos rápidamente y presentados al azar –aparentemente con el propósito de dar al gobierno norteamericano una oportunidad para proveer asistencia financiera si éste estaba dispuesto a hacerlo”. Rusk recomendó a Kennedy dar a Fronzizi sólo un compromiso general de asistencia. Los proyectos específicos tendrían que ser discutidos con los asesores. Telegram From the Department of State to Embassy in Argentina, Washington, 27-IX-1961, cit.

¹⁸ Primera entrevista, Nueva York, 26-IX-1961, cit.

¹⁹ Telegram From the Department of State to Embassy in Argentina, Washington, 27-IX-1961, *FRUS, op. cit.*, doc. 173.

El otro tema abordado fue Cuba. El presidente norteamericano aclaró que la cuestión no debía plantearse como un problema entre Estados Unidos y Cuba. Desde el punto de vista norteamericano no se temía la propaganda comunista o una agresión militar desde Cuba, pero no se podía permitir que este país pretendiera propagar la revolución a América latina. El problema correspondía a todo el hemisferio y resultaba indispensable una acción conjunta para aislar a Cuba. No era deseable que Cuba se infiltrara en el sistema interamericano y participara en las instituciones regionales. Por eso interesaba la propuesta de Colombia.

El presidente norteamericano, explicó Frondizi, había dado clara indicación de su comprensión del problema al expresar en la conversación privada que la cuestión de Cuba no podía resolverse por la vía de las armas, ya que con ello se corría el riesgo de que mientras se propiciaba esa solución apareciera otro régimen castrista en cualquier país latinoamericano.

Kennedy reconoció el liderazgo de la Argentina en América latina junto con Brasil y México. Toda solución continental debía concretarse con el apoyo y la participación de esos países, así como cualquier problema que los afectase tendría consecuencias para toda la región.

El presidente argentino solicitó la sustitución del embajador y de representantes no diplomáticos en la Argentina, en razón de su conexión con miembros de las fuerzas armadas. Kennedy anunció el cambio de embajador pero no prometió nada respecto del otro personal.²⁰

Los argentinos pusieron énfasis en su deseo de ampliar el mercado norteamericano para sus carnes. Kennedy aseguró que una nueva investigación por científicos independientes sería la base para un tratamiento más objetivo.

El secretario Rusk planteó la cuestión del acuerdo bilateral de aviación. El canciller Cárcano rehusó la discusión por no tener suficiente información. No se hizo mención de posibles préstamos para aeropuertos. Los proyectos para producción de acero y reorganización de los ferrocarriles fueron apenas aludidos.

Los argentinos se mostraron poco impresionados con los documentos cubanos que Rusk les mostró antes de la reunión, dudando de su autenticidad. Aquéllos supuestamente probaban la injerencia cubana de Castro en los asuntos internos de la Argentina.²¹

Al finalizar la conferencia los presidentes dieron a conocer un Comunicado Conjunto con las conclusiones del encuentro. En él se afirmaba que el presidente Kennedy

²⁰ Primera entrevista, Nueva York, 26-IX-1961, cit.

²¹ Los documentos habrían sido obtenidos por un desertor de la embajada cubana en Buenos Aires. El Departamento de Estado decidió entregar a los visitantes argentinos un conjunto completo de fotos, debido a que los exiliados cubanos estaban ansiosos por dar a conocer los textos y la entrega directa relevaría al Departamento de responsabilidad por las repercusiones de dicha publicación. Véase Telegram From the Department of State to Embassy in Argentina, Washington, 27-IX-1961, cit.

aprovechó esta oportunidad para reiterar el firme compromiso de su gobierno de apoyar al gobierno de la Argentina en su programa de desarrollo con el objeto de ayudarlo a alcanzar, tan pronto como sea posible, mejores niveles de vida y un más alto bienestar social para todo el pueblo argentino.

El comunicado afirmaba “los principios de cooperación, de no injerencia de países extracontinentales en los asuntos hemisféricos, de autodeterminación de los pueblos y de no intervención, de solidaridad política, respeto mutuo, vigencia de la democracia representativa y desarrollo económico y social, en todos y cada uno de los países del hemisferio”.²²

5. Discurso de Frondizi en las Naciones Unidas

Frondizi recibió en versión castellana el discurso que Kennedy pronunció en las XVI Asamblea de las Naciones Unidas. El presidente norteamericano exhortó a poner fin a la guerra; el desarme fue uno de los temas vertebrales de su disertación. Para ello propuso un plan y llamó a enrolarse en una carrera pacifista que alcanzara también al espacio ultraterrestre. La cuestión de Berlín fue mencionada pero no resultó central en su discurso. Tuvo un recuerdo para Dag Hammarskjöld, el secretario general muerto en un accidente aéreo, y pidió con urgencia el nombramiento de su sucesor.

El discurso del presidente argentino coincidió con el de Kennedy en algunos temas.²³ La paz era para Frondizi un valor supremo que debía alcanzar a todos los pueblos de la tierra. También hizo referencia a Hammarskjöld, por su labor al frente de la institución y la defensa de los valores de las Naciones Unidas.

Frondizi reseñó sumariamente el surgimiento de la Argentina como nación, los diversos pasos de su historia y los principios de derecho internacional defendidos por el país. La Argentina siempre había sostenido los principios de la soberanía nacional, la determinación jurídica de los estados, la no intervención en los asuntos internos de otros estados y el respeto al derecho de autodeterminación.

En los enfrentamientos entre los estados, la Argentina siempre buscó la conciliación y el arbitraje, más aún lo ejerció; nunca apoyó ni la agresión ni la intervención.

El presidente argentino exaltó la universalidad de la organización: algunas de las naciones agresoras en la Segunda Guerra Mundial ocupaban un asiento en el conjunto de las naciones, ejemplo que evidenciaba un nuevo clima internacional.

Las Naciones Unidas se encontraban frente al desafío de la descolonización de Asia y Africa; los nuevos países independientes buscaban un lugar en la institución. Frondizi apoyaba el ingreso de las naciones surgidas de las independencias proclamadas en Asia y Africa.

²² Comunicado Conjunto, LN, 27-IX-1961.

²³ Arturo Frondizi, *Paz, libertad y justicia para el mundo*, Buenos Aires, 1961. Seguimos este texto.

El presidente argentino reafirmó que la soberanía política se veía menoscabada cuando existía el subdesarrollo económico; éste era enemigo del pueblo, tanto como los factores externos y políticos que lo impedían. La democracia era, en opinión de Frondizi, el resultado de un lento proceso que se realizaba en el seno de los pueblos que ensayaban un gobierno propio. La Argentina aspiraba a la consolidación de la democracia representativa en todo el continente.

Frondizi se definió partidario de occidente. Era necesario desterrar la Guerra Fría que resultaba estéril. Renovó su adhesión a los organismos internacionales: la OEA y la ONU y se declaró partidario del desarme y de la abolición de los ensayos nucleares.

En una reunión con los cancilleres y embajadores de los países latinoamericanos, el presidente argentino señaló la existencia de un rumbo común: “cada uno es dueño de sus destinos. Pero eso no implica una negación de nuestra unidad”. Insistió en la necesidad de la paz y la contribución que los países de América latina podían hacer en ese sentido. Una vez más expresó que era necesario que se afirmase el desarrollo económico y social.²⁴

6. Entrevistas con la prensa

Frondizi asistió a una conferencia de prensa con más de cien corresponsales acreditados ante la ONU. La primera pregunta fue sobre la acción del gobierno argentino para que los pueblos de Cuba y la República Dominicana expresaran su voluntad en elecciones libres, y el papel que debía cumplir el sistema interamericano. El presidente respondió que su gobierno continuaría afirmando los principios de autodeterminación y de no intervención, pero a su vez la Argentina había tomado compromisos que hacían referencia expresa al sistema representativo y republicano.

Al reiterar su apoyo a la política de autodeterminación y de no intervención, un periodista cubano preguntó cómo se insertaba en ese marco la fracasada invasión a Cuba que, según se afirmaba, había sido apoyada por Estados Unidos. El presidente sostuvo que no tenía confirmación de ese apoyo.

En cuanto al proyecto de una reunión de cancilleres para tratar el problema del régimen de Castro, Frondizi respondió que las deliberaciones dentro de la OEA siempre eran útiles. El elemento básico para el mejoramiento de las relaciones entre Cuba y la OEA tenía que ser “la defensa de los principios de la democracia fundamental y el respeto a los derechos humanos”.

Con referencia al proceso que empujaba a Europa hacia la unificación económica mediante el mercado común, el presidente manifestó su aceptación, pero advirtió que en lo que concernía al comercio internacional tenía que haber “un intercambio absolutamente fluido”. Su gobierno no había dejado de expresar la preocupación por las tendencias restrictivas para las exportaciones de los países

²⁴ “Llamado a la unidad hemisférica”, *CI*, 28-IX-1961; “Exaltó la unidad del continente”, *LN*, 28-IX-1961.

subdesarrollados que se propugnaban, recordando que “sin mercados para sus productos esas naciones no pueden progresar”.

Sobre la reforma agraria en la Argentina, el presidente contestó que lo que su país necesitaba era la tecnificación del campo. Con respecto al programa Alimentos para la Paz, Frondizi remarcó que le parecía loable que se proporcionaran alimentos a sectores que padecían hambre, pero dicho programa no debía implicar crear dificultades a pueblos que producían alimentos, regalándolos en zonas donde esos productos podían ser vendidos.

Una de sus definiciones más relevantes fue respecto de la representación de China comunista en la organización mundial, al señalar que todos los pueblos de todas las regiones tendrían que estar representados en ella. Con esto no quería significar que ese país debía ser admitido en ese momento. El problema tendría que ser debatido por la Asamblea General

Al referirse a las relaciones entre América latina y los países de Asia y África, Frondizi puntualizó que dada la naturaleza de los problemas económicos y políticos que se confrontaban, debía haber “una mayor relación de intercambio comercial y una mayor coincidencia de carácter político”. Con respecto a lo último dijo que América latina y Asia se acercarían “en muchos de los planteamientos”. Frondizi vislumbraba nexos más estrechos con la India, país que visitaría en diciembre.²⁵

En otra conversación exclusiva con la agencia *United Press*, Frondizi declaró que el acuerdo de Uruguayana persistiría a pesar del cambio de presidente, “porque no traduce la coincidencia personal de dos mandatarios, sino la necesidad histórica de conjugar las aspiraciones y esfuerzos de dos pueblos hermanos”. Advirtió, sin embargo, que dicho acuerdo no establecía en manera alguna un bloque sino que concretaba “una colaboración y entendimiento entre las dos naciones, cuyo objeto es beneficiar a las mismas y al conjunto de los países de América latina”.²⁶

Durante el vuelo de regreso, al conversar con los periodistas que lo habían acompañado, Frondizi afirmó que la Argentina mantendría su posición respecto de Cuba.²⁷

7. Discurso de Frondizi a su regreso de Estados Unidos

En su discurso para informar a los argentinos sobre las conversaciones con Kennedy, el presidente expresó que había insistido en la vulnerabilidad de ciertas regiones de América latina frente a la subversión. Los gobernantes de América latina que había entrevistado coincidían en reconocer el peligro potencial de estallidos subversivos en las áreas más castigadas.

²⁵ “Conferencia de prensa de Frondizi en la ONU”, *LP*, “Argentina no favorece la fuerza”, *Clarín*; “La posición de la Argentina ante los problemas mundiales”, *LN*, 29-IX-1961.

²⁶ “Habló Frondizi del Acuerdo de Uruguayana”, *LP*, 29-IX-1961.

²⁷ Segunda visita presidencial de Arturo Frondizi a Estados Unidos, 23 a 29 de septiembre de 1961, cit., p. 43.

Kennedy, según Frondizi, había argüido que la Alianza era evidentemente la solución a largo plazo, pero no contemplaba la emergencia de fenómenos inmediatos y peligros presentes. El presidente argentino abogaba por una política coherente que enderezara su acción hacia las causas profundas de los conflictos internacionales e internos de cada país.

Influyentes sectores de la opinión pública norteamericana no estaban convencidos de que la ayuda económica en gran escala a los países subdesarrollados fuera “la única, la insustituible garantía contra el avance del extremismo y la demagogia”. Por el contrario, la prioridad se colocaba en la carrera armamentista en desmedro de la ayuda económica.

El presidente argentino resumió la exposición que había realizado sobre el plan económico argentino y los resultados favorables logrados hasta el presente. Subrayó que el desarrollo de los países de la región marcaría la diferencia con el proceso cubano. Las decisiones del gobierno argentino se ajustarían a los principios tradicionales del derecho internacional y a los intereses de la nación, dentro de la más absoluta independencia. La política internacional del país no sería dictada desde afuera. Los párrafos dedicados a este tema anunciaban la posición que el gobierno de Frondizi asumiría frente a la cuestión cubana.

Sin pretender asumir un liderazgo, Frondizi había transmitido a Kennedy la coincidencia plena con otros gobernantes de la región sobre el desarrollo económico como única base de la afirmación de la democracia y la libertad en América, y sobre la vigencia de los preceptos clásicos de la autodeterminación de los pueblos y la no intervención.

El presidente argentino creía haber demostrado a Kennedy y a su pueblo que la solución de los problemas de América latina no podía demorarse. Para la causa de la libertad de América, “mañana es tarde”, fue su expresión.²⁸

²⁸ *Ibíd.*, pp. 52-67.

CAPITULO X

LA CUESTION CUBANA Y LA CONFERENCIA DE PUNTA DEL ESTE

Introducción

La revolución cubana significó la introducción de un régimen comunista en el continente americano, con lo que ello entrañaba de valor simbólico en una época en la que subsistía el mundo bipolar nacido al finalizar la Segunda Guerra Mundial. En esta época la Guerra Fría daba paso a un período de distensión.

Esta nueva situación generó en Estados Unidos la percepción de una amenaza a su seguridad y el establecimiento de una cuña en su zona de influencia. Si bien hubo dudas en el gobierno de Eisenhower sobre el rumbo que habría de tomar el nuevo régimen de Fidel Castro establecido en 1959, la firma por parte de Cuba de un acuerdo comercial con la Unión Soviética, en febrero de 1960, llevó a un endurecimiento de la actitud norteamericana y las presiones para remover o contener a Castro se multiplicaron. En marzo de 1960 Eisenhower tomó la decisión de implementar un programa de acción encubierta dirigido al régimen de Castro.¹

Estados Unidos fue haciendo del anticomunismo el rasgo central de la política hacia Cuba. Castro tuvo conocimiento del programa que se elaboraba para derrocarlo y su política se fue radicalizando a medida que Estados Unidos aumentaba su beligerancia.

La Unión Soviética anunció en julio de 1960 su respaldo militar al régimen de Castro. La Cancillería argentina transmitió a las autoridades cubanas su preocupación por “las derivaciones internacionales que podrían surgir a raíz de amenazas formuladas

¹ El programa constaba de cuatro puntos: 1) creación de una oposición cubana al régimen de Castro, responsable y unificada, ubicada fuera de Cuba; 2) una poderosa propaganda contra Castro; 3) creación de una acción encubierta y organización de inteligencia dentro de Cuba, y 4) la preparación de una fuerza paramilitar fuera de Cuba para una futura acción de guerrilla. Eisenhower insistiría posteriormente que esto no había constituido un plan contra Castro sino tan solo un programa. Véase Stephen G. Rabe, *Eisenhower y Latin America*, University of North Carolina Press, 1988, p. 129.

por un estado extracontinental, configurándose intervención en asuntos hemisféricos”. El gobierno argentino solicitaba al de Cuba que expresara su desaprobación a toda manifestación que significara injerencia de potencias extracontinentales en los asuntos americanos.²

En la VII Reunión de Consulta de la OEA en Costa Rica, en agosto de 1960, Estados Unidos favoreció alguna forma de acción colectiva hacia Cuba, pero los países latinoamericanos –por la defensa del principio de no intervención en los asuntos internos de otros países, el temor a las repercusiones internas de una postura anticastrista o por considerar que la posición norteamericana ocultaba un interés en la defensa de propiedades de sus connacionales en Cuba- objetaron la propuesta y la resolución final adoptada en San José condenó la injerencia en el hemisferio de un poder extracontinental pero no mencionó a Cuba.³

Por medio de un enviado especial, Eisenhower informó a Frondizi sobre los planes conjuntos del Departamento de Estado, el Pentágono y la CIA para una invasión a Cuba. El presidente argentino manifestó su disconformidad y advirtió que cualquier forma de invasión generaría una reacción muy negativa en América latina, violaría el principio de no intervención y alejaría las posibilidades de un avenimiento. El agente norteamericano expresó que venía a informar y no a buscar conformidad.⁴

Frondizi acompañó la posición crítica de Estados Unidos y la mayoría de los gobiernos de la región respecto del comunismo hasta el final del gobierno de Eisenhower. La actuación en el Consejo de Seguridad y en las reuniones de consulta de la OEA en Costa Rica reveló una posición contraria al gobierno de Castro, generando en la última reunión de consulta duras críticas del canciller cubano Raúl Roa al presidente argentino.⁵

1. Ofrecimiento de buenos oficios

Poco antes de dejar el gobierno, Eisenhower rompió relaciones diplomáticas con Cuba e instó a su sucesor, John F. Kennedy, a suspender el comercio con ese país.

El gobierno de Ecuador propuso en febrero de 1961 iniciar una acción conjunta de carácter conciliador por parte de los países latinoamericanos para resolver las diferencias entre Cuba y Estados Unidos. La Cancillería argentina rechazó la propuesta alegando que eran muchos los países en conflicto con Cuba e iniciar gestiones en esa

² Conil Paz y Ferrari, *op. cit.*, p. 204. La comunicación tiene fecha 13 de julio de 1960.

³ Schlesinger, *op. cit.*, p. 714. En San José de Costa Rica tuvieron lugar dos reuniones de consulta, una a continuación de la otra. La VI trató el tema de la República Dominicana y la VII el de Cuba.

⁴ Lanús, *op. cit.*, t. I, p. 244.

⁵ *Ibíd.*, p. 250.

circunstancia podría significar “el desgaste de un recurso sobre el que sería difícil volver después de un resultado negativo”.⁶

Para evitar nuevas rupturas de relaciones, el canciller cubano Raúl Roa envió, el 23 de febrero, a sus colegas latinoamericanos una comunicación en que denunciaba el imperialismo de Estados Unidos pero expresaba estar dispuesto a mantener conversaciones con los representantes de ese país. La Cancillería argentina respondió el 4 de marzo, con un ofrecimiento de buenos oficios “para la búsqueda de fórmulas que puedan resolver o aliviar el estado de tensión originado por el empeoramiento de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba”. La iniciativa tal vez respondiera a un intento de evitar la invasión que se estaba preparando y que el presidente Frondizi conocía. Una copia de esta respuesta se envió al presidente Kennedy.⁷

La Cancillería dio a conocer un extenso comunicado respecto de la decisión tomada ante la nota del canciller Roa. Reivindicaba el principio de autodeterminación que el país había considerado a lo largo de su historia como norma indeclinable. Nadie podía obligar al gobierno a abdicar de participar en la solución de los conflictos entre países amigos, no pudiendo desconocerse que el caso cubano-norteamericano y el propio proceso de la revolución en Cuba repercutían en el continente con gravedad. Al recibir la nota cubana, el gobierno entendió que estaba ante la única vía que quedaba abierta en el proceso. Había pedido además la cooperación en la gestión diplomática a otros países de la región.⁸

Las críticas que generó el ofrecimiento de buenos oficios a Cuba y Estados Unidos fueron sintetizadas en un proyecto de pedido de informes al Poder Ejecutivo, presentado por el diputado de la UCR, Arturo Mathov, ante la Cámara. La medida habría obedecido, en opinión del legislador, a los siguientes propósitos: a) capitalizar en el orden interno las corrientes electorales que podían ver con simpatía el cambio de rumbo de la política exterior del país; b) crear un factor de distracción popular frente a los graves problemas de la ciudadanía; c) favorecer la situación internacional de Cuba en detrimento de la de Estados Unidos, y d) algún compromiso con el comunismo nacional o internacional. El ofrecimiento de mediación ponía en peligro la solidaridad y

⁶ Conil Paz y Ferrari, *op. cit.*, pp. 214-215.

⁷ Lanús, *op. cit.*, t. I, p. 250; “Agradece Estados Unidos la ofrecida mediación con Cuba”, *Democracia*, 23-III-1961. Los buenos oficios implican que el gobierno que los ofrece actúa sólo como un conducto de comunicación; la mediación, en cambio, se pone en marcha por solicitud de una de las partes en conflicto e implica que el mediador puede llevar a cabo negociaciones por sí mismo. En caso de que el ofrecimiento de buenos oficios fuera aceptado, Miguel Angel Cárcano sería el enviado especial ante el gobierno de Estados Unidos y el embajador en Brasil, Carlos M. Muñiz, cumpliría la misma función ante el gobierno de Cuba. Véase “Al ofrecer mediación, Argentina siguió la línea de su tradición internacional”, *Democracia*, 14-III-1961.

⁸ “Al ofrecer mediación, Argentina siguió la línea de su tradición internacional”, *Democracia*, 14-III-1961; “Comunicado de la Cancillería sobre Cuba”, *La Razón*, 13-III-1961.

la seguridad americanas, circunscribiendo a un solo país –Estados Unidos- un problema que afectaba a la comunidad americana.⁹

Los diarios *La Prensa* y *Buenos Aires Herald*, a su vez, basaron sus críticas en el hecho de que la medida se había tomado dos días después de que Berle, asesor de Kennedy para América latina, expresara que la cuestión cubana era un asunto hemisférico y no bilateral.¹⁰ Algunos políticos señalaron que se había arriesgado un ofrecimiento sin contar con razonables presunciones de que fuera bien recibido por ambas partes.¹¹

La visita del embajador de Ecuador, Gonzalo Escudero Moscoso, al canciller Taboada fue percibida como apuntada a señalar la actitud contradictoria involucrada en el rechazo a la propuesta ecuatoriana y el posterior ofrecimiento de buenos oficios a Cuba y Estados Unidos.¹²

El gobierno de Cuba envió su respuesta el 8 de marzo, señalando que apreciaba la iniciativa pero creía inútil iniciar cualquier acción al respecto, mientras el gobierno de Estados Unidos no asumiera “una actitud propicia a negociar por vía bilateral, en pie de igualdad y con agenda abierta, sus diferencias con el gobierno cubano, para cuya discusión reiteramos nuestra disposición favorable”.¹³

El secretario de Estado Rusk envió el 22 de marzo una respuesta condicionada a una clara definición anticomunista por parte de Castro:

si el gobierno de Cuba decidiera separarse en el hecho y en la teoría de las ambiciones imperialistas del bloque chino-soviético y decidiera cumplir con sus acciones, así como con sus palabras, sus compromisos interamericanos, incluyendo el respeto por los derechos individuales, y hacer posible para Cuba el recobrar su lugar histórico dentro de la familia interamericana, esto sería motivo de profunda satisfacción para el gobierno y el pueblo de Estados Unidos. Si el gobierno de la República Argentina encontrara posible establecer que el gobierno de Cuba está dispuesto a dar pasos efectivos para alcanzar esos resultados, el gobierno de los Estados Unidos, después de esta determinación,

⁹ “Proyecto de resolución”, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, t. VIII, 14-IV-1961, pp. 5820-5821.

¹⁰ “Again Cuba”, *Buenos Aires Herald*, 9-III-1961.

¹¹ “Opiniones divergentes en torno al ofrecimiento de nuestra Cancillería”, *Correo de la Tarde*, 8-III-1961.

¹² “Contestó Cuba a la proposición argentina de buenos oficios”, *LP*, 9-III-1961.

¹³ “Contestó Cuba a la proposición argentina de buenos oficios”, *LP*, 9-III-1961; “Cuba respondió al ofrecimiento argentino de oficios amistosos”, *LN*, 9-III-1961.

estaría complacido en tener la oportunidad de discutir con el gobierno de Vuestra Excelencia este problema hemisférico.¹⁴

Kennedy decidió llevar a cabo la invasión de Cuba por la pequeña fuerza de exiliados cubanos entrenados por la CIA. El 17 de abril de 1961 el contingente desembarcó en Bahía de Cochinos pero, contrariamente a lo esperado, no se produjo un levantamiento popular en su favor. El presidente norteamericano desistió de dar apoyo aéreo y la operación fracasó. A partir de ese momento el gobierno de Kennedy renunció al ataque armado y reinició la búsqueda de consenso en el continente para una acción colectiva contra el gobierno cubano.

2. La propuesta colombiana

Las instrucciones del gobierno norteamericano a sus embajadas en los países de América latina ordenaban discutir con las autoridades locales los problemas derivados de la situación en Cuba. La posición de Estados Unidos planteaba que se trataba de la injerencia de un poder extracontinental en el hemisferio que “amenaza la paz y la seguridad y convoca a medidas de defensa hemisférica, defensa de los países vecinos y defensa propia de Estados Unidos”.¹⁵ “Amenaza” era la palabra clave que definía la estrategia del gobierno norteamericano para convocar a los países del continente.

Los embajadores norteamericanos debían consultar la opinión de los gobiernos latinoamericanos acerca de varias posibilidades: una reunión de ministros de Relaciones Exteriores del continente, una sesión especial de la OEA o una consulta por el Tratado de Río, según el artículo 6.

El presidente de Colombia, Alberto Lleras Camargo, respondió de inmediato señalando que era indispensable consolidar el sistema interamericano. Si la unidad del sistema era preservada y su eficacia estimulada, Estados Unidos podía “prevenir los riesgos de la Guerra Fría y el avance y la infiltración del comunismo en el resto del continente”.¹⁶ Era indispensable modificar la impresión producida en los gobiernos por la invasión de Cuba. Independientemente de cualquier acto que Cuba pudiera cometer en el futuro, Colombia concebía llevar adelante un procedimiento de la siguiente manera:

¹⁴ “Contestó la Unión a un ofrecimiento”, *LP*, 23-III-1961; “Posición franca y constructiva”, *CI*, 23-III-1961; “Castro must shed his Reds first”, *Buenos Aires Herald*, 23-III-1961.

¹⁵ Editorial Note, 23-IV-1961, Department of State instructed all U.S. Embassies in Latin America, *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1961-1963*, Vol. XII, American Republics, doc. 109.

¹⁶ Telegram From the Embassy in Colombia to the Department of State, Bogotá, 6-V-1961, *ibid.*, doc. 111.

1. Convocar al Consejo Interamericano Económico y Social para implementar nuevos programas.
2. Comenzar rápidamente la preparación de la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores como órgano de consulta. La reunión tenía que examinar las amenazas a la paz y proponer medidas en el caso de que el estado cubano decidiera una invasión a algún país del continente americano.
3. El órgano de consulta no debía tomar medidas autorizadas por el Tratado de Río y sanciones sobre Cuba de forma retroactiva. El órgano consultivo podía considerar algunos tipos de agresión a la seguridad continental.¹⁷
4. Medidas que podría fijar el órgano de consulta para reafirmar la solidaridad del sistema interamericano.¹⁸

El secretario de Estado Rusk comunicó la propuesta de Colombia a todas sus embajadas en la región y dispuso que fuera considerada con las autoridades locales.¹⁹

El gobierno colombiano sugirió a Rusk que el presidente Kennedy hablara del plan de Lleras Camargo con Frondizi en ocasión de su encuentro en el marco de la Asamblea de la ONU. La influencia de la Argentina sobre Brasil, Ecuador y eventualmente México resultaba decisiva para obtener los 14 votos necesarios para que la realización de la reunión de cancilleres fuera aceptada.²⁰ Kennedy explicó a Frondizi las razones por las cuales la reunión propuesta por Colombia interesaba a su gobierno, como hemos analizado en el capítulo anterior.²¹

¹⁷ Se enumeraban: establecer bases militares chino-soviéticas en un territorio americano; adquirir armas nucleares; enviar armas a un país de América; intervenir o promover la subversión en países americanos; ayudar a movimientos subversivos contra los gobiernos legítimos. *Ibíd.*

¹⁸ Estas podrían ser: reafirmar la solidaridad del sistema interamericano y sus principios esenciales; declarar que todo país que no se someta al tratado y a sus obligaciones no podría reclamar derechos o prerrogativas que el sistema extiende; invitar a Cuba a abandonar la alianza política y militar con el bloque chino-soviético y someterse a la disciplina del sistema. Si Cuba rechazara la invitación, su actitud serviría para persuadir a todos los sectores de opinión de la existencia de claros vínculos políticos entre Cuba y los países comunistas. *Ibíd.*

¹⁹ Circular Telegram From the Department of State to All Posts in the American Republics, Washington, 24-VI-1961, *FRUS, op. cit.*, doc. 114.

²⁰ Memorandum of Conversation, New York, 25-IX-1961, entrevista Kennedy-Turbay Ayala, *FRUS, op. cit.*, doc. 115. A juicio de Turbay “la posición argentina no era tan clara como parecía serlo”.

²¹ Entrevistas entre Arturo Frondizi y John F. Kennedy (colaboración para la John F. Kennedy Memorial Library), Primera entrevista, Nueva York, 26-IX-1961, Fondo CEN, caja 628.

3. Reunión de Frondizi con Stevenson y Woodward en Trinidad

Kennedy envió una carta a Frondizi, donde le requería apoyo para la reunión de consulta, reiterándole su preocupación sobre el grave peligro que significaba para la independencia política de Estados Unidos la alianza de Cuba con el bloque chino-soviético. Los recientes comunicados de Cuba con la Unión Soviética y China enfatizaban el apoyo del gobierno de Castro a las “guerras de liberación nacional”, lo que implicaba el respaldo a movimientos subversivos en contra de los gobiernos constitucionales del hemisferio. El voto favorable a la propuesta colombiana cuando el tema fuera tratado por el Consejo de la OEA tendría un significado crítico.²²

El embajador norteamericano ante la ONU Stevenson y el secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos Woodward fueron enviados por el gobierno de Kennedy para conferenciar con Frondizi en Trinidad.²³ Frondizi estaba acompañado por el canciller Cárcano y el director general de Política de la Cancillería, Carlos Ortiz de Rozas.

Antes de que el presidente argentino participara de la reunión, Cárcano afirmó que la propuesta colombiana había sido estudiada y se consideraba conveniente tratar el caso de Cuba en la OEA, pero era preciso proceder de manera que quedara asegurada una unidad de criterio entre los países latinoamericanos. La propuesta argentina postulaba: a) que la convocatoria fuera realizada conforme a la Carta de la OEA en lugar del TIAR, b) que tendría que acordarse una declaración final que generara unanimidad,²⁴ y c) que se invitara a todos los gobiernos americanos, incluida Cuba, a ratificar su adhesión a los pactos constitutivos del sistema. Este país se colocaría automáticamente fuera de la OEA en caso de no efectuar dicha ratificación.

²² Kennedy a Frondizi, Washington, 25-XI-1961, Fondo CEN, caja 628.

²³ Los acompañaban el asesor especial de Kennedy, Richard Goodwin; el embajador de Estados Unidos en Colombia; el director regional para Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado, Edward Jamison; Edward Maffit, de la misión permanente de Estados Unidos ante la ONU, y el encargado de prensa, Francis Carpenter, el 26 de noviembre de 1961.

²⁴ La declaración final debía contener los siguientes puntos: 1) condenar toda forma de intervención armada por parte de un estado americano en otro estado americano y reafirmar los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos; 2) impedir los entendimientos militares con potencias extracontinentales del bloque chino-soviético, mediante la reformulación de los apartados 1 y 2 de la Declaración de San José de Costa Rica; 3) condenar cualquier ensayo de exportar ideas subversivas extrañas a los principios del sistema interamericano entre los estados que lo integraban, y 4) advertir al gobierno cubano que el desconocimiento de la democracia representativa y la violación de los derechos humanos era incompatible con los principios del sistema interamericano y que los compromisos contraídos en la Declaración de Santiago y otros documentos suponían, con carácter obligatorio, la realización de elecciones libres y el imperio del derecho. Véase Ortiz de Rozas, “La reunión de Palm Beach”, en Pisarello y Menotti, *op. cit.*, t. VII, pp. 175-176.

Stevenson repitió el argumento de que el caso cubano era un problema continental y que la pasividad de la OEA podría tener un efecto negativo en la opinión pública norteamericana y, por ende, en las esferas del Congreso que perjudicaría los planes de ayuda a América latina. La propuesta argentina debía ser estudiada en detalle.

Cuando el presidente Frondizi se sumó a la reunión, Stevenson expresó una disculpa por el hecho de que Colombia no hubiera informado ni a la Argentina ni a Brasil sobre el contenido de la solicitud de convocatoria, pero Estados Unidos consideraba esencial el apoyo argentino.

Frondizi defendió la búsqueda de una solución que contara con unanimidad y permitiera salvar la unidad americana, mencionando también los problemas que tenía su gobierno para asumir un alineamiento con Estados Unidos en la cuestión. El presidente señaló la conveniencia de ponerse de acuerdo sobre la posición a adoptar en la próxima reunión del Consejo de la OEA que consideraría la propuesta colombiana. El gobierno argentino había obtenido el apoyo de Brasil, Chile y Uruguay a su posición. Si el gobierno norteamericano hacía gestiones por su parte para lograr el apoyo de Colombia y otros países, se podía concurrir a una reunión de donde saldría robustecida la unidad americana. Frondizi dejaba en claro su oposición, con el apoyo de países vecinos, a la propuesta colombiana.

Las dos delegaciones finalmente acordaron lo siguiente:

1. La Argentina, por un lado, y los Estados Unidos, por el otro, propondrían a los países mencionados que en la reunión del Consejo de la OEA, fijada para el 4 de diciembre, la presentación colombiana no sería sometida a votación. Otro país solicitaría, en cambio, que el Consejo resolviese favorablemente sobre la necesidad de realizar una reunión de consulta. Luego pasaría a cuarto intermedio para volver a reunirse antes del 31 de diciembre de 1961 para fijar fecha y lugar en que se realizaría dicha reunión.
2. Entre el 4 y el 31 de diciembre se llevarían a cabo intensas consultas entre todos los estados miembros, para precisar la base jurídica en virtud de la cual se convocaría al órgano de consulta, los temas a tratar y los proyectos de resolución o de declaración que serían puestos a votación.
3. En esas negociaciones se tendría primordialmente en cuenta la necesidad de lograr un acuerdo general, para que las decisiones fueran adoptadas por unanimidad a fin de resguardar la unidad americana. Como base de las negociaciones se utilizarían los puntos de la propuesta argentina, que ya

contaban con el apoyo de cuatro países del cono sur y, en principio, de Estados Unidos.²⁵

Stevenson prometió a Frondizi que a la brevedad tendría una respuesta definitiva de su gobierno.

Cárcano recibió en Canadá una primera información del secretario Rusk, que comunicaba que el presidente Lleras Camargo había aceptado la fórmula argentina con algunas modificaciones. Rusk solicitó a sus embajadas que consultaran la opinión de los gobiernos sobre la misma y enviaran la respuesta lo antes posible. El secretario informaba que se había consentido en aceptar la propuesta argentina con la expectativa de obtener una acción de la OEA igualmente positiva pero con más apoyo que el contemplado en la propuesta colombiana.²⁶

El presidente argentino se hallaba en la India cuando recibió la contestación definitiva de Stevenson. La nota lamentaba la falta de voluntad de otros gobiernos para cooperar, por lo cual el gobierno de Estados Unidos abrigaba la esperanza de que la Argentina se le uniera para votar en la sesión del Consejo de la OEA a favor de la propuesta colombiana. La comunicación, de todos modos, llegó cuando la votación ya se había producido.²⁷

Los funcionarios que acompañaban a Frondizi no supieron con certeza si la propuesta argentina no había progresado debido a la falta de voluntad de otros gobiernos clave, o a que Washington no había puesto suficiente empeño en la gestión. En realidad, el gobierno de Estados Unidos estaba dispuesto a apoyar la fórmula argentina sólo en el caso de que ésta reuniera una mayoría sustancial. Dado que la propuesta no había obtenido apoyo de Brasil, Chile y México, el gobierno norteamericano volvía a brindar su respaldo a la propuesta colombiana.²⁸

En efecto, el Consejo de la OEA había resuelto, en la sesión del 4 de diciembre, por 14 votos a favor, uno en contra (Cuba) y seis abstenciones (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México), convocar la reunión de cancilleres en enero de 1962.²⁹ La decisión se tomó tres días después de que Fidel Castro declarara su adscripción marxista-leninista.

²⁵ Ortiz de Rozas, *op. cit.*, pp. 179-180. Agradecemos al embajador los aportes realizados en su entrevista del 30 de junio de 2011.

²⁶ Circular Telegram From the Department of State to All Posts in the American Republics, Washington, 30-XI-1961, *FRUS, op. cit.*, doc. 121.

²⁷ Ortiz de Rozas, *op. cit.*, p. 183.

²⁸ *Ibid.* Circular Telegram From the Department of State to All Posts in the American Republics, Washington, 3-XII-1961, *FRUS, op. cit.*, doc. 122; *ibid.*, note 3.

²⁹ Connell-Smith, *Los Estados Unidos y...*, pp. 267-268.

La respuesta de Cárcano a Stevenson deploraba que no se hubiera logrado una base de negociación que permitiera mantener la unidad americana. La reunión de cancilleres convocada de esa forma podría ahondar las diferencias “a menos que de inmediato se realicen consultas a fin de que sean tenidos en cuenta los puntos de vista reiteradamente expuestos por los países del sur del continente”.³⁰ La abstención argentina, a pesar de su oposición a los fundamentos jurídicos de la propuesta colombiana, era la máxima concesión que el gobierno argentino había podido otorgar en mérito al pedido especial del gobierno norteamericano. No obstante, se esperaba que futuras conversaciones con anterioridad a la reunión de consulta tuvieran éxito en conseguir la unidad de acción.

El Departamento de Estado instruyó a sus embajadas en las repúblicas americanas transmitir a los gobiernos su firme respaldo a la propuesta colombiana, junto con la opinión de que algunos aspectos debían ser fortalecidos a raíz de la última declaración de Castro. No obstante, en las circunstancias de ese momento Estados Unidos no planeaba plantear la aplicación de sanciones. Lo que se buscaba era saber si los borradores colombianos eran aceptables y si se proponían enmiendas.³¹

4. Viajes del presidente Kennedy a Venezuela y Colombia

El presidente Kennedy viajó a Venezuela para entrevistarse con el presidente Rómulo Betancourt³² y discutir algunos aspectos de la futura reunión de cancilleres. La propuesta del presidente norteamericano fijaba fecha para la reunión el 10 de enero y el gobierno de Panamá había ofrecido la capital para que fuese sede. Betancourt insistió en que lo importante no era la sede sino contar con los 14 votos necesarios para apoyar sanciones contra el régimen de Castro. Los gobiernos de Venezuela y Colombia habían realizado un movimiento de pinzas sobre Ecuador para contar con su voto.

El presidente venezolano recordó también que el presidente Frondizi le había manifestado que votaría favorablemente por la futura reunión pero luego se abstuvo. Entre los proyectos de Betancourt figuraba enviar una embajada a México para tratar de obtener la adhesión de ese país, aunque ésta era muy improbable, debido a la tradicional actitud de la Cancillería mexicana.

Kennedy expresó su propósito de imponer sanciones a Cuba, con la aceptación de Betancourt. Obtener una resolución que impusiera sanciones a Cuba no era fácil de lograr, pero podría acordarse una que pidiera al régimen de Castro cortar sus vínculos

³⁰ Ortiz de Rozas, *op. cit.*, p. 184.

³¹ Telegram From the Department of State to All Posts in the American Republics, Washington, 11-XII-1961, signed Ball, *FRUS, op. cit.*, doc. 123.

³² Memorandum of Conversation, Caracas, 16-XII-1961, *FRUS, op. cit.*, doc. 124.

con el bloque chino-soviético y retornar a la familia interamericana. Debía ser sancionada la resolución más firme posible.

Betancourt estuvo de acuerdo con Kennedy y señaló que votaría en el mismo sentido. Woodward advirtió que era probable que Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México no votaran sanciones fuertes. Estados Unidos apoyaría la resolución colombiana e intentaría colocar a Castro en la posición de tener que romper con el bloque soviético o enfrentar sanciones. Ante la inquietud de Betancourt al respecto, Kennedy aseguró que su gobierno no realizaría una acción unilateral, salvo que contara con una base hemisférica muy amplia.

El presidente norteamericano agregó que tal vez no se pudieran acordar sanciones en la próxima reunión, pero se podía dejar el terreno preparado para obtenerlas en el futuro. El rechazo de Castro al pedido de la OEA podía ser el fundamento para una nueva reunión más adelante.

Kennedy se trasladó luego a Bogotá para reunirse con el presidente Lleras Camargo.³³ Los presidentes dedicaron la mayor parte de la conversación a la organización de la reunión de cancilleres. Los temas discutidos fueron: la fecha de la reunión, el lugar en que se realizaría, la obtención de un apoyo importante, y las resoluciones que se presentarían.

También se hizo una evaluación sobre los países que acompañarían la propuesta y aquellos que había que conseguir que se plegaran a la misma para alcanzar los 14 votos, dado que la actitud de Uruguay no era segura. Chile podría ser convencido. Woodward señaló que México había hecho saber que rompería relaciones con Cuba si todos los demás países lo hacían. Kennedy se comprometió a hablar con Frondizi y Alessandri, y hacer lo posible para influir sobre Brasil, Bolivia y Ecuador.

Lleras advirtió que la palabra “sanciones” despertaba objeciones en varios países. Favorecía, en cambio, hacer notar en el momento elegido que el gobierno cubano había identificado sus intereses con el bloque chino-soviético y renegado de sus compromisos interamericanos, por lo cual los países del sistema rompían relaciones con él. Kennedy afirmó que prefería no esgrimir la identificación de intereses de Cuba con el bloque chino-soviético como motivo para la ruptura, sino el hecho de que el gobierno cubano estuviera involucrado en subvertir a los gobiernos democráticos del hemisferio implementando las políticas de Moscú. Lleras se manifestó de acuerdo con estos presupuestos.

El presidente colombiano explicó que la estrategia de su gobierno sería sostener firmemente al principio la insistencia en que se estableciera un comité especial de vigilancia de la actitud cubana que debía informar al Consejo de la OEA. En realidad

³³ Memorandum of Conversation, Bogotá, 17-XII-1961, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 125.

ésta era una maniobra para que los demás países se enfocaran en este tema y desviarán su atención de buscar cambios en las demás resoluciones. Colombia aceptaría finalmente que el Consejo de la OEA desempeñara esa función.

Lleras insistió en que Kennedy se reuniese con Frondizi a su regreso del periplo asiático. Finalmente el presidente norteamericano manifestó que era urgente alcanzar un acuerdo sobre el borrador de las resoluciones para comenzar rápidamente las consultas con los demás gobiernos. Subrayó que la estrategia debía ser preparar resoluciones fuertes y luego modificarlas si fuera necesario.

El presidente colombiano dispuso que el canciller José Caicedo Castilla se entrevistara en Washington con los embajadores de los países que habían votado en disidencia en la reunión del 4 de diciembre. El canciller debía subrayar las nuevas circunstancias creadas por la identificación de Castro con las políticas del bloque comunista y, más que conducir consultas sobre la base de los borradores existentes, debía buscar sugerencias para la acción que pudieran ir más allá de lo contemplado en aquéllos, incluyendo la posibilidad de acuerdo sobre medidas específicas (sanciones) bajo el artículo 8.³⁴

El viaje de Kennedy a Colombia y Venezuela revelaba el interés del gobierno de Estados Unidos por implementar una estrategia que desembocara en los objetivos perseguidos hacía ya tiempo en la política hacia Cuba.

5. Reunión Frondizi-Kennedy en Palm Beach

Frondizi no había abandonado todavía Nueva Delhi, cuando recibió una invitación del presidente Kennedy para que, en el viaje de regreso a la Argentina, hiciera escala en Estados Unidos para mantener una entrevista. Los detalles de ésta fueron concluidos en Tokio, acordándose que tendría lugar en Palm Beach, Florida, la víspera de Navidad.

Tanto los círculos políticos como algunos medios de prensa de Estados Unidos especularon que el nuevo encuentro entre Kennedy y Frondizi giraría en torno de la conferencia de cancilleres, en busca de lograr una coincidencia que provocara una enérgica expresión de censura contra el régimen cubano. La admisión por Castro de su marxismo-leninismo era suficiente para justificar las medidas colectivas contra su régimen. El diario *Miami Herald* señalaba la incongruencia del gobierno argentino que había otorgado su respaldo a las sanciones contra la dictadura de derecha de la

³⁴ Telegram From Department of State to All Posts in the American Republics, Washington, 20-XII-1961, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 126.

República Dominicana y, en cambio, no quería comprometer su posición respecto de Cuba.³⁵

Kennedy envió su avión de la fuerza aérea para recoger a Frondizi y su comitiva en Nueva Orleans. Acompañaron al presidente el canciller Cárcano, el subsecretario Oscar Camilión, el embajador del Carril, y Ortiz de Rozas.

Kennedy inició la conversación señalando que la situación en el continente a raíz de la cuestión cubana hacía imperativa una discusión franca.³⁶ Tanto su administración como el Congreso percibían con mucha preocupación la penetración soviética en el continente, utilizando los servicios de Cuba como satélite. Kennedy repitió el argumento de la influencia negativa que podría tener la pasividad de la OEA en el Congreso, cuando éste votara los fondos para la Alianza para el Progreso. Mencionó además un agravante: que la cuestión había adquirido tal magnitud en Estados Unidos que, si no se lograba algo, el futuro de la administración demócrata podía verse seriamente afectado. Estados Unidos había renunciado a tomar actitudes unilaterales, incluso la intervención armada, luego del error de la invasión de abril, por lo cual deseaba colaborar en la búsqueda de una solución común. No era Estados Unidos el gobierno más agresivo en la política hacia Cuba, ya que los países del Caribe, particularmente Venezuela, deseaban fórmulas drásticas. El gobierno norteamericano veía con buena predisposición la posición de Colombia, en el sentido de que era preciso aplicar una sanción al régimen de Castro y que la medida más indicada era la ruptura colectiva de relaciones con La Habana. El presidente norteamericano quería conocer la posición de Frondizi y, a su juicio, la que asumirían Brasil y Chile, ante el nuevo hecho de haberse aprobado la reunión de consulta.

La actitud de Frondizi fue conceder que la cuestión de Cuba era un problema hemisférico para fundamentar en esa premisa una serie de reclamos al gobierno norteamericano, que había procedido en abierta contradicción con lo que expresaba. El gobierno argentino se había enfrentado a hechos consumados como el de Bahía de Cochinos o el de las cartas cubanas -que resultaron ser falsas- o el apoyo dado por Estados Unidos a la moción colombiana presentada en el Consejo de la OEA, frente a los cuales los países más importantes del hemisferio no habían sido consultados. Ahora,

³⁵ Visita del presidente argentino, doctor Arturo Frondizi, a los Estados Unidos (entrevista con John F. Kennedy en Palm Beach), 24-XII-1961, Fondo CEN, caja 543.

³⁶ Entrevista entre el presidente de los Estados Unidos de América, John F. Kennedy, y el presidente de la Nación Argentina, Dr. Arturo Frondizi, celebrada en Palm Beach el 24-XII-1961; Conversaciones con el presidente Kennedy, Fondo CEN, caja 628; Telegram From Department of State to the Embassy in Argentina, Washington, 26-XII-1961, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 127; Ortiz de Rozas, *op. cit.*; Carlos Ortiz de Rozas, *Confidencias diplomáticas*, Buenos Aires, Aguilar, 2011, cap. VI. Debido al retraso sufrido por el intérprete norteamericano, Ortiz de Rozas fue invitado a officiar de traductor para ambas partes.

resuelta la convocatoria sobre la base del TIAR, y no de conformidad a la Carta de Bogotá, aparecía la posibilidad de sanciones a Cuba bajo la forma de una ruptura colectiva que, en opinión del presidente argentino, consolidaría el aislamiento de Cuba y su total incorporación a la esfera soviética.

Fronzizi hizo notar, además, el hecho de que trece países ya habían roto relaciones con Cuba, por lo cual la conferencia se haría para obtener el voto de un solo miembro, con el cual se alcanzarían los dos tercios necesarios para aprobar la ruptura. Los restantes miembros de la OEA debían descartarse porque eran contrarios a las sanciones. La Argentina se hallaba en permanente consulta con varios países, especialmente Brasil y Chile, y lo expuesto era también el sentir de sus respectivos gobiernos. La solución no sería duradera si Estados Unidos no se ponía de acuerdo con los tres o cuatro países más importantes del continente para formular en conjunto una política adecuada.

El presidente argentino mencionó también la existencia de un factor interno que limitaba su posición: en la Argentina, en ese momento, no había un problema cubano y el pronunciamiento del gobierno en un sentido o en otro respecto de Cuba provocaría una división seria entre los argentinos.

No obstante, ante la confirmación de la convocatoria de la reunión de consulta, Fronzizi propuso dos salidas: un intenso trabajo de consultas entre las cancillerías para lograr una solución que alcanzara un apoyo unánime y un decidido impulso a la Alianza para el Progreso.

Kennedy sugirió que la Argentina procurara convencer a Colombia, por un lado, y a Brasil y Chile, por otro, para que aceptaran una posición compartida en la reunión de consulta. Estados Unidos apoyaría cualquier resolución que contara con la unanimidad o con el respaldo de la mayoría. El presidente norteamericano pidió que se le hiciera llegar por medio del embajador del Carril un proyecto de resolución argentino y otro documento con las observaciones que se creyeran pertinentes.

Fronzizi se quejó de la continua interferencia del Pentágono en ciertos sectores argentinos, especialmente en las fuerzas armadas, que eran una fuente interminable de planteos y dificultades para su gobierno. Paradójicamente Kennedy reveló interferencias parecidas pero, como expresó Fronzizi, la diferencia radicaba en que en Estados Unidos no ponían en peligro la estabilidad del gobierno. En virtud de su disconformidad con la actuación del embajador Rubottom, Fronzizi solicitó a Kennedy la posibilidad de mantener un contacto frecuente y directo sin la participación del diplomático. Kennedy prometió reemplazar al funcionario y dio al presidente argentino el nombre de una persona de su confianza a través de la cual podrían comunicarse.³⁷

³⁷ Ortiz de Rozas, "La reunión de Palm Beach", cit., p. 196.

Los presidentes abordaron luego otros temas, particularmente la situación del frigorífico Wilson, la huelga ferroviaria, la posición del peronismo y la evolución del desarrollo económico argentino. Kennedy evidenció estar muy bien informado al respecto.

El presidente argentino remarcó su desacuerdo con el enfoque que se quería dar a la Alianza para el Progreso, poniendo el acento en proyectos sociales en lugar de desarrollar las estructuras económicas de base de los países latinoamericanos, como hemos explicado con anterioridad. Si la asistencia se encauzaba hacia aquellos países que habían alcanzado un desarrollo relativo, éstos podrían, a su vez, ayudar a sus vecinos. “Con la Alianza para el Progreso ustedes deben evitar hacer peronismo a escala americana”, dijo Frondizi, frase que debió aclarar. Kennedy advirtió que no podía disponer por voluntad propia de los fondos, dado que éstos debían ser aprobados por el Congreso y el Senado era muy exigente en la autorización de las partidas. No obstante, el presidente norteamericano trataría de agilizar los mecanismos burocráticos.

Los esfuerzos de Frondizi para acelerar el desarrollo económico recibieron un elogio de Kennedy, quien señaló que eran de importancia no sólo para la Argentina, sino para toda la región. Formaba parte del interés nacional norteamericano que países como la Argentina lograsen sus objetivos económicos en un marco de libertad y vigencia democrática. Para el resto de los países, el ejemplo argentino sería el mejor antídoto contra ideologías extrañas. “Por eso –sostuvo Kennedy- su éxito será nuestro éxito y desde ahora quiero comprometer el apoyo sin reservas del gobierno norteamericano y sin límites en cuanto a la ayuda que podamos proporcionarle”.³⁸

6. Epistolario Frondizi-Kennedy

Los anteproyectos de resolución que a juicio del gobierno argentino ofrecían el planteo más adecuado a los asuntos que tendría que tratar la conferencia de Punta del Este fueron enviados por Frondizi a Kennedy en una carta del 2 de enero de 1962. Los anteproyectos contenían un cambio parcial de apreciación respecto de la tendencia que parecía prevalecer con relación al caso cubano. En ellos se combinaban aspectos sustanciales de las proposiciones colombianas y puntos de vista del Departamento de Estado con criterios que Frondizi había expuesto en Palm Beach.³⁹

El verdadero asunto que tenía que atender la próxima reunión de cancilleres era la preservación del sistema interamericano, tarea en la que estaba comprometida no sólo

³⁸ *Ibíd.*, pp. 194 y 196.

³⁹ Frondizi a Kennedy, Buenos Aires, 2-I-1961, Fondo CEN, caja 543; también en *Argentina Security, 1961-1963*, John F. Kennedy Presidential Library and Museum, www.jfklibrary.org.

la solidaridad continental, sino también la unidad nacional de los estados. Este tema era capital para Frondizi que insistió en él una y otra vez.

El sometimiento de los gobiernos latinoamericanos a tratar aisladamente el problema de Cuba, sin profundizar las causas que le habían dado origen, sólo podía provocar la más absoluta inoperancia del sistema y la perduración de la violencia como método para resolver los problemas nacionales. El fortalecimiento de la solidaridad continental debía ser el objetivo central de la conferencia.

El presidente argentino proponía una primera resolución que tendría como tema la reafirmación de los principios fundamentales en que descansaba la solidaridad americana, a saber: el ejercicio pleno de la democracia representativa; el respeto por los derechos humanos; la defensa común contra la agresión; la promoción del desarrollo económico y el progreso social a través de la cooperación entre los estados, y el más riguroso respeto por los principios de autodeterminación y no intervención de un estado en los asuntos internos de los demás. Estos serían recogidos, en lo posible, en documentos interamericanos reconocidos y firmados por el gobierno de Cuba.

La parte substancial de dicha resolución, formulada a manera de declaración, enumeraría los siguientes principios:

1. Todos los documentos interamericanos son obligatorios para la totalidad de los estados miembros.
2. Ningún estado puede invocar los derechos consagrados por el sistema sin acatar sus obligaciones.
3. Si un estado subordina su soberanía a una potencia extracontinental, se considera en peligro la independencia de los estados americanos.
4. Es incompatible con el sistema interamericano la proscripción del régimen de democracia representativa.
5. Ningún estado americano puede permitir que por su intermedio se estimulen actos subversivos que comprometan la estabilidad de las instituciones democráticas de los demás estados americanos.
6. Ningún estado americano puede mantener entendimientos militares con potencias extracontinentales que comprometan la seguridad de otro estado americano.
7. Ningún estado americano puede emplear de manera unilateral la fuerza armada contra los demás, salvo en caso de legítima defensa.
8. Los recaudos apuntados precedentemente no podrán ser eficaces si no se promueve correlativamente el desarrollo económico y el progreso social a un ritmo sin precedentes y conforme a una movilización de recursos de magnitud

excepcional, con el objeto de multiplicar la riqueza del continente y generalizarla entre las naciones y todos sus sectores sociales.

La segunda resolución reproducía una de las iniciativas de Colombia a la que se le habían introducido modificaciones de detalle. La tercera resolución se refería a hechos ocurridos en sectores del continente al influjo del gobierno de Cuba y reproducía con mayor énfasis el texto del segundo proyecto colombiano.

La posición argentina era firme en cuanto a excluir la aplicación de sanciones. Descartaba de antemano la intervención armada y se oponía a la ruptura colectiva de relaciones diplomáticas y comerciales.⁴⁰

La propuesta argentina enfrentaría al gobierno de Cuba con la obligación de decidir si participaba o no del sistema interamericano, que no sólo comportaba ventajas sino también obligaciones. Si el régimen de Castro decidía no adaptarse al sistema, se vería obligado a rendir cuentas a su pueblo y mostrar las consecuencias de mantenerse fuera del mismo. Frondizi estaba seguro de que el pueblo de Cuba y sus fuerzas internas se opondrían a renunciar a los beneficios de la Alianza para el Progreso llevada a cabo en una escala masiva, a cambio del marxismo-leninismo y la ayuda económica incierta del bloque comunista.

La Carta de Punta del Este debía implementarse con excepcional vigor. De ser así Estados Unidos habría obtenido una victoria internacional que lo habilitaría a proyectarse en los serios conflictos de la política mundial con un frente sólido compuesto de todos los países latinoamericanos.⁴¹

Los mismos criterios fueron transmitidos por Frondizi en una misiva al presidente de Colombia Lleras Camargo y, a través de un emisario, al presidente de Venezuela Betancourt.⁴²

Kennedy contestó la propuesta de Frondizi con una carta del 10 de enero donde, invirtiendo el argumento de Frondizi, señalaba su confianza en que los gobiernos no estuvieran sólo preocupados por la necesidad de una rápida y efectiva demostración de

⁴⁰ Los argumentos que se oponían a la ruptura eran los siguientes: a) lejos de afectar al régimen de La Habana, la medida fortalecería su frente interno, bajo el pretexto de que a ella seguiría la agresión armada; b) suscitaría dificultades internas en los países de mayor gravitación relativa en la región (léase Argentina) que podrían comprometer la estabilidad de sus gobiernos y el orden institucional; c) provocaría la unificación de sectores políticos ante la convicción de que había sido tomada por presión norteamericana, y d) la decisión multilateral podría ser desacatada por algunos de los más representativos países de América, con lo cual el sistema interamericano se vería enfrentado a un problema más serio: la división ante una cuestión fundamental.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² Dardo Cúneo, "La política exterior del presidente Frondizi y la crisis del subdesarrollo: Punta del Este, Cuba y Uruguayana", Pisarello y Menotti, *op. cit.*, t. VII, p. 16. Cúneo fue enviado a entrevistarse con Betancourt.

los adelantos que se podían hacer en el desarrollo económico y social, sino también por la de encontrar medios de prevenir las incursiones del bloque comunista en el hemisferio.

Un número sustancial de gobiernos estaban tan preocupados por el peligro que apoyarían decididamente la acción de la OEA para la aplicación de algunas de las medidas obligatorias disponibles bajo el TIAR. Ignorar la preocupación de éstos, que componían la mayoría de la comunidad interamericana, confrontaría al sistema con una división por lo menos tan profunda como aquella que podría resultar de la adopción de pasos que ellos consideraban urgente. El gobierno de Estados Unidos compartía el punto de vista de esos países respecto de la urgencia de aplicar medidas efectivas contra la existente amenaza presentada por el alineamiento de Cuba con el bloque chino-soviético, dedicado a la eventual subversión de los gobiernos del hemisferio y a la negación de todos los valores defendidos por la Alianza para el Progreso.

Kennedy reconocía, no obstante, la conveniencia de tratar de evitar una ruptura en la solidaridad, si eso podía lograrse alcanzando la unanimidad en un programa que incluiría los conceptos contenidos en la propuesta del gobierno argentino. El gobierno de Kennedy sugería algunas modificaciones, esperaba la opinión de Frondizi sobre ellas y también sus últimos puntos de vista sobre la posibilidad de imponer sanciones diplomáticas y económicas. Estados Unidos estaba informando a los demás gobiernos que estaba preparado para apoyar la acción efectiva más firme para la cual hubiera una mayoría sustancial.

Kennedy expresaba su aprecio por el liderazgo que Frondizi desplegaba en el esfuerzo. Si se alcanzaba una decisión satisfactoria en Punta del Este y, al mismo tiempo se mantenía la unidad esencial del hemisferio, el presidente argentino habría hecho una significativa contribución a ese resultado. Esta fructífera colaboración entre los dos países se extendería a todos los campos de la actividad política y económica del hemisferio.

Kennedy insistió, una vez más, en la posibilidad de las sanciones, aunque reconocía que ellas no serían admitidas. Mantuvo su actitud inicial a pesar de la resistencia que ellas originaban. La estrategia estuvo marcada desde el comienzo.

Para explicar mejor la propuesta argentina el gobierno envió a Camilión y Ortiz de Rosas a Estados Unidos para mantener una entrevista con funcionarios del Departamento de Estado.

La posición argentina no aprobaba la aplicación de sanciones a Cuba porque, por un lado, no obtendrían apoyo de la comunidad interamericana y, por otro, amenazaban esa unidad.

Rusk respondió con varios argumentos: 1) los países cercanos a Cuba deseaban esas medidas; 2) las consecuencias que produciría en la OEA no hallar una fórmula

adecuada para enfrentar el problema cubano; 3) la opinión norteamericana deseaba que el gobierno actuara frente a la penetración comunista, y 4) los países periféricos al bloque soviético deseaban una resolución que los ayudara en un futuro.

Camilión sostuvo que el problema radicaba en la eficacia de la acción contemplada. La Argentina pensaba que la medida más efectiva sería “encontrar un camino para suspender la participación de Cuba en el sistema interamericano”. Rusk respondió que aceptaba la suspensión de Cuba, en lugar de las sanciones, siempre que ella fuera implementada rápidamente. El secretario solicitó a los funcionarios del Departamento que trabajaran con los argentinos para llegar a una fórmula que pudiera proveer la exclusión del gobierno cubano del sistema interamericano.⁴³

7. La Conferencia de Punta del Este

La VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos⁴⁴ se reunió en Punta del Este del 22 al 31 de enero de 1962. La delegación argentina era numerosa⁴⁵, estaba presidida por el ministro de Relaciones Exteriores Cárcano y llevaba instrucciones precisas. La posición argentina era, dentro de lo posible, lograr “unanimidad” de las repúblicas americanas. Para ese entonces esta postura era algo utópica ya que muchos países ya tenían definido su voto

Fronzizi visitó Montevideo el 5 de enero, para conferenciar con Eduardo Víctor Haedo, presidente del Consejo Nacional de Gobierno, en una estadía que duró siete horas. El objetivo era aunar voluntades para la votación.

A la reunión varios de los delegados llegaron con posiciones tomadas. Los países del Caribe votarían por las sanciones a Cuba así como también Colombia, que había sido la iniciadora de la reunión, y Perú, que había presentado los casos de intervención de Cuba en cuestiones internas de su país. No coincidía con las sanciones el grupo de los Seis (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México).

⁴³ Memorandum of Conversation, Washington, 18-I-1962, participants: Rusk, Goodwin, Jarnison, Bosdler, Del Carril, Camilión, Ortiz de Rozas, *FRUS, op. cit.*, doc. 135.

⁴⁴ 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. Punta del Este, 22 al 31 de enero de 1962. Documentos de la Reunión. Unión Panamericana, Secretaría General Organización de Estados Americanos. Washington DC, 1962. Fondo Dardo Cuneo (Fondo DC), Archivos y Colecciones Particulares, Biblioteca Nacional de la Republica Argentina, caja 45.

⁴⁵ Estaba integrada por: Miguel Angel Cárcano, ministro de Relaciones Exteriores y Culto; Oscar Camilión, subsecretario de Relaciones Exteriores; embajador Gabriel del Mazo, embajador Enrique Rivarola, embajador Emilio Donato del Carril, embajador José Saravia, embajador Dardo Cúneo, embajador J. M. Alvarez de Toledo, embajador Carlos Ortiz de Rozas, embajador Julio Pueyrredón, embajador J. M. Ruda, embajador, Hugo Gobbi.

La Conferencia fue inaugurada por el ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Homero Martínez Montero, quien afirmó el objetivo de la reunión era examinar la situación de América.⁴⁶

Apenas iniciada la conferencia, el secretario de Estado Rusk se reunió con los ministros de la Argentina, Chile y México. El canciller Cárcano mantuvo el punto de vista de que sería desaconsejable presionar en busca de sanciones y que estaba a favor de una modificación de la Carta de la OEA que permitiera la expulsión de Cuba. Señaló que lo máximo que la Argentina podía otorgar era abstenerse respecto de las sanciones y acatarlas si fueran aprobadas. La Argentina no apoyaría ninguna resolución basada en sanciones o declaración explícita apoyando la suspensión. El canciller chileno también se expresó opuesto a las sanciones aunque dispuesto a acercar posiciones. El canciller de México sostuvo que su país apoyaría un pronunciamiento sobre la incompatibilidad del gobierno comunista de Cuba con los principios interamericanos y repitió los argumentos jurídicos en contra de medidas de acuerdo al Tratado de Río.⁴⁷

Por otro lado, una reunión informal de los 14 países que habían votado la convocatoria de la reunión de consulta constató que sólo 12 estaban a favor de la inmediata aplicación de sanciones diplomáticas y económicas. Las excepciones eran Haití y Uruguay. El secretario Rusk repitió la posición de Estados Unidos a favor de medidas fuertes.⁴⁸

El canciller brasileño, en conversación privada, demostró preocupación respecto de la dificultad de alcanzar un acuerdo común. Mencionó la idea de instar a Cuba a confirmar determinadas normas estipuladas en una lista, contemplando la aplicación de sanciones luego de un período de 60-90 días en caso de rechazo. Otras medidas podían ser la remoción de Cuba de la Junta Interamericana de Defensa, el embargo de tráfico de armas entre Cuba y el resto del hemisferio, y la creación de un comité especial que intensificara la protección contra la infiltración castrista particularmente en el área del Caribe.⁴⁹

Luego de las consultas, Rusk señalaba al presidente Kennedy que se podría sustituir la ruptura obligatoria de relaciones diplomáticas por la exclusión del gobierno de Cuba de participar en órganos de la OEA, que sería, de hecho, una medida más

⁴⁶ Sesión solemne inaugural, Punta del Este, 22-1-1962. Doc. 10.

⁴⁷ Telegram From Secretary of State Rusk to the Department of State, Punta del Este, 23-I-1962, 1 am, *FRUS, op. cit.*, doc. 136.

⁴⁸ *Ibíd.* Rusk informó que la situación de Uruguay se solucionaría otorgándole ayuda. La posición de Haití se atribuía al descontento de Duvalier respecto de las recientes discusiones sobre ayuda y al nerviosismo en cuanto a que Haití podía ser el siguiente país a ser intervenido por ser una dictadura. Cfr. Telegram From Secretary of State Rusk to the Department of State, Punta del Este, 23-I-1962, 5 pm, *FRUS, op. cit.*, doc. 137.

⁴⁹ *Ibíd.*

drástica. Desde el punto de vista económico, Rusk se preparaba para usar la fórmula aplicada a la República Dominicana.⁵⁰

Los discursos de los cancilleres expusieron oficialmente la posición de sus gobiernos. José Caicedo Castilla, ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, país que había promovido la reunión, defendió que debía preservarse la soberanía de los estados americanos y la paz del hemisferio. Esa garantía implicaba la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares con Cuba y la vigilancia de la situación por el Consejo. También pidió la solución del problema de incompatibilidad de que Cuba continuara participando de la OEA.⁵¹

El discurso del canciller de Chile, Carlos Martínez Sotomayor, anunciaba su voto. El gobierno de Chile proclamaba que la amenaza real al sistema democrático hundía sus raíces, entre otros factores, en la miseria o en el atraso de nuestros pueblos. Lo que estaba sucediendo era una manifestación más de la Guerra Fría.⁵²

El discurso de Francisco Clementino de San Thiago Dantas, canciller de Brasil, era esperado con interés. Afirmó que las divergencias entre los países americanos no eran en cuanto a los fines, sino en cuanto a los medios que se juzgaban adecuados para lograrlos. Rotas sus relaciones con los países del hemisferio, no por eso desaparecerían, antes bien, se acentuarían las razones que podían llevar a Cuba a una total integración con el bloque soviético”.⁵³

El discurso de Rusk comenzó recordando el esfuerzo y la ayuda que prestaba su país con la Alianza para el Progreso. La conclusión de su largo y duro discurso, que enfrentaba a los países mayores de América latina, era que Fidel Castro había repudiado los principios y la filosofía del sistema interamericano al convertirse en agente del comunismo mundial. La Reunión de Consulta debía reconocer la afiliación de Cuba con el bloque chino-soviético, la expulsión de Cuba del sistema interamericano, e interrumpir la corriente comercial entre el hemisferio y ese país.⁵⁴

El canciller argentino Cárcano hizo una larga exposición en la que recordó los antecedentes de los ideales americanos. Reconoció que “el comunismo ha llegado a nuestra América”. La respuesta al problema eran los postulados del pensamiento de Frondizi: por un lado reforzar la práctica de la libertad y la democracia, los valores de

⁵⁰ *Ibíd.* Kennedy envió un mensaje al presidente de Ecuador, Carlos Arosemena, pidiéndole que apoyara la posición de Estados Unidos en la Conferencia de Punta del Este. Cfr. Telegram From the Department of State to the Embassy in Ecuador, Washington, 24-I-1962, *FRUS, op. cit.*, doc. 138.

⁵¹ Sesión de la Comisión General, Punta del Este, 24-I-1962. Doc. 19; Telegram From Secretary of State Rusk to the Department of State, Punta del Este, 25-I-1962, 1 am, *FRUS, op. cit.*, doc. 139.

⁵² Sesión de la Comisión General, Punta del Este, 24-I-1962. Doc. 16.

⁵³ Segunda Sesión de la Comisión General, Punta del Este, 24-I-1962. Doc. 32

⁵⁴ Tercera Sesión de la Comisión General, Punta del Este, 25-I-1962. Doc. 35.

nuestra cultura. Por otro lado, se debían impulsar las grandes industrias básicas, movilizar los recursos naturales de América, perfeccionar, extender, y modernizar los servicios públicos, llevar la vivienda cómoda e higiénica al alcance de todos los grupos sociales.

Al mismo tiempo, fiel a los principios de la política exterior argentina, subrayó los principios de autodeterminación y no intervención en los asuntos internos de los estados.⁵⁵ Cárcano no adelantó en su exposición cuál sería su voto, dejando la puerta abierta para una posible conciliación entre los países del continente.

También usó de la palabra el presidente de Cuba, Osvaldo Dorticós Torrado, quien lanzó una serie de acusaciones contra Estados Unidos por violar la paz del continente; contra Colombia por violar los derechos humanos y el analfabetismo presente en el país; contra todos los que no habían condenado a Batista. Su país había iniciado el camino hacia el socialismo y no retrocederían. “Se busca destruir las nuevas expresiones populares libertadoras de América. Se nos trae como acusados.”⁵⁶

Los cancilleres de la Argentina y Chile presentaron a Rusk un memorándum que expresaba el pensamiento de sus gobiernos junto con los de Brasil, Bolivia, Ecuador, Haití y México. El documento contemplaba una resolución que ponía el foco en la incompatibilidad entre el régimen cubano y el sistema interamericano y prescribía los medios para regular esa relación, con la implicación de que esto podía requerir una modificación de la Carta de la OEA. Otros temas como el de la Junta Interamericana de Defensa y el tráfico de armas no eran mencionados. El memorándum señalaba que lo expresado en él ofrecía una base adecuada para las decisiones de la conferencia e insistía que no serían aprobadas sanciones ni en ese momento ni luego de un periodo de tiempo.

Cárcano preguntó si Estados Unidos respaldaría una resolución sobre la base del memorándum. Rusk respondió que, si bien ofrecía ciertas posibilidades, el documento no reunía los requerimientos mínimos en dos importantes aspectos: a) no mencionaba una ruptura obligatoria de relaciones diplomáticas y económicas, o una alternativa como la expulsión de Cuba del sistema, y b) una fórmula de suspensión de relaciones económicas como la utilizada para la República Dominicana. Rusk sostuvo que se debía realizar un esfuerzo para conciliar la posición de los países que deseaban una acción fuerte y la de los que apoyaban la fórmula propuesta. Los ministros argentino y chileno se comprometieron a trabajar en ese sentido.⁵⁷

⁵⁵ Cuarta Sesión de la Comisión General, Punta del Este, 25-I-1962. Doc. 42.

⁵⁶ Cuarta Sesión de la Comisión General, Punta del Este, 25-I-1962. Doc. 47.

⁵⁷ Telegram From Secretary of State Rusk to the Department of State, Punta del Este, 25-I-1962, 1 am, *FRUS, op. cit.*, doc. 139. Los cancilleres argentino y chileno darían los pasos para crear un grupo informal constituido por la Argentina, Chile, Uruguay, Colombia, Venezuela, Estados

Terminados los discursos, el día 27 Rusk informaba que había acuerdo unánime sobre los siguientes temas: 1) una declaración general sobre el comunismo en relación con los principios del sistema hemisférico; 2) una reafirmación de la Alianza para el Progreso para subrayar que el castro-comunismo no era la respuesta al desarrollo económico y social; 3) una declaración de que el gobierno marxista-leninista de Cuba era incompatible con las obligaciones y privilegios del sistema interamericano; 4) la inmediata expulsión de Cuba de la Junta Interamericana de Defensa; 5) la inmediata interrupción del comercio y tráfico de armas, desde y hacia Cuba y el hemisferio; 6) el establecimiento de un comité especial de seguridad dependiente del Consejo Interamericano Económico y Social para recomendar medidas de protección contra subversión, espionaje, etc. Las diferencias que restaban resolver se referían a dar solución a la expulsión o suspensión del gobierno de Cuba de los órganos y agencias de la OEA, y la autorización al Consejo para recomendar, en base al antecedente dominicano, la suspensión del comercio de otros productos. Subyacía la diferencia jurídica sobre si correspondía invocar el Tratado de Río en contra de Cuba.

Rusk explicaba que a esas alturas el problema no era la posición de Estados Unidos sino reconciliar las fuertes divergencias entre los dos principales grupos de la conferencia. No se descuidaban las posibilidades de alcanzar unanimidad sobre una base satisfactoria, pero se esperaban tensas negociaciones finales.⁵⁸

El día 29 la cuestión de la expulsión o suspensión de Cuba de los organismos de la OEA todavía no había logrado más de 13 votos. El canciller colombiano había asumido una posición intransigente en cuanto a que la conferencia debía tomar la decisión de excluir a Cuba de la OEA, y no se esforzaba por encontrar una fórmula de acuerdo en ese punto. Rusk informaba que esa postura ponía en riesgo el programa entero, porque el fracaso en acordar la exclusión significaría que no serían votados los demás puntos acordados. Esta cuestión debía resolverse a fin de obtener el apoyo general a las demás medidas, y solicitaba a Kennedy que pidiera al presidente colombiano su colaboración.⁵⁹

Rusk hacía también una autocrítica, señalando que la situación era consecuencia de que la realización de la conferencia había sido aprobada por una mayoría de sólo 14 votos, con la seria objeción de otros importantes países y sin tiempo suficiente para

Unidos y un país del grupo centroamericano. El borrador norteamericano para trabajar en dicho grupo demandaba excluir a Cuba de la Junta Interamericana de Defensa, y la parcial interrupción de relaciones económicas de todos los países con Cuba, comenzando por la inmediata suspensión del comercio de armas. *Ibíd.*

⁵⁸ Telegram From the Secretary of State to the Department of State, Punta del Este, 28-I-1962, 2 am, *FRUS, op. cit.*, doc. 140.

⁵⁹ Telegram From the Secretary of State Rusk to the Department of State, Punta del Este, 28-I-1962, 4 am, *FRUS, op. cit.*, doc. 142.

preparativos intergubernamentales previos a la reunión. Le recordaba también a Kennedy que Colombia había precipitado la decisión del 4 de diciembre sin consultar previamente con Estados Unidos, por lo que tenía obligación especial de hacer todo lo posible por resolver el punto muerto.⁶⁰

El mensaje de Kennedy a Lleras Camargo evidencia hasta qué punto Estados Unidos estuvo dispuesto a aceptar una fórmula alternativa, menos contundente. El presidente norteamericano sugería una resolución que llevara a la exclusión de Cuba por la acción posterior del Consejo y posiblemente una conferencia interamericana, que estaría de acuerdo con la posición de la Argentina, Chile, Brasil y México. Estados Unidos proponía un acuerdo que incluyera la incompatibilidad de Cuba con los principios de la OEA, la exclusión de Cuba de la Junta Interamericana de Defensa, y el establecimiento de un comité de vigilancia.⁶¹

Finalmente, luego de intensas negociaciones, se votaron nueve resoluciones, de las cuales la VI se refería a la exclusión de Cuba del sistema interamericano, apoyada por Panamá, Paraguay, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Perú, Colombia, Costa Rica, Venezuela, Haití, Guatemala, República Dominicana, Uruguay, y Estados Unidos. El Organismo de Consulta resolvió:

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.
2. Que el actual gobierno de Cuba, que oficialmente se ha identificado como un gobierno marxista-leninista, es incompatible con los principios y propósitos del sistema interamericano.
3. Que esta incompatibilidad excluye al actual gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano.
4. Que el Consejo de la OEA y los otros órganos y organismos del sistema interamericano adopten sin demora las providencias necesarias para cumplir esta resolución.⁶²

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ Telegram From the Department of State to the Embassy in Colombia, Washington, 30-I-1962, *FRUS*, *op. cit.*, doc. 143. Un telegrama de la embajada en Bogotá, del 31 de enero, informaba que Lleras había hablado con su canciller Caicedo y que éste había comunicado que Uruguay había aceptado la resolución propuesta por Colombia y los países centroamericanos con una pequeña modificación, sumando 14 votos. La Argentina y Chile se habían decidido por la abstención. Telegram 546 from Bogotá, 31-I-1962, *ibíd.*

⁶² Doc. 66. Exclusión del actual gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano.

Haití otorgó su voto ante la promesa de un crédito por parte de Estados Unidos y Uruguay decidió acompañar la resolución a último momento.⁶³ El grupo de los Seis mantuvo su posición contraria a la exclusión de Cuba del sistema interamericano, votando en abstención. Rusk informó que la mayoría de ellos habían citado privadamente severos problemas internos como determinantes de su actitud, reconociendo el secretario que en todos los países, excepto la Argentina, esos factores eran importantes.⁶⁴

Todos los países, a excepción de Cuba, apoyaron la declaración de incompatibilidad y la exclusión del gobierno de Castro de la Junta Interamericana de Defensa. Diecinueve países votaron para crear un comité consultivo especial de expertos en asuntos de seguridad para combatir las actividades subversivas. Diecisiete votaron por suspender el tráfico de armas con Cuba. Dieciséis votaron por realizar un seguimiento con vistas a una extensión del embargo comercial.⁶⁵ Salvo en el tema de la expulsión de Cuba, en todos los demás la Argentina acompañó el voto de la delegación norteamericana.

La posición compartida con Brasil, México y Chile radicaba en que resultaba conveniente mantener al gobierno cubano dentro de la OEA para poder ejercer alguna forma de coerción sobre él.⁶⁶

Queda por dilucidarse el motivo por el cual el gobierno argentino, luego de proponer la exclusión del gobierno de Cuba de los órganos de la OEA, como solución alternativa a las sanciones diplomáticas y económicas que deseaba el gobierno norteamericano, no mantuvo su posición. El embajador Hugo Gobbi, sostiene que existió en un primer momento la intención de colaborar con el presidente Kennedy, pero al cabo de varias reuniones se convino que era necesario poner fin a lo que se denominaba el “unilateralismo” norteamericano. Se intentaba con ello que Estados Unidos desarrollara su acción política dentro del sistema de previa consulta con sus socios más importantes y no de manera que respondiera exclusivamente a sus intereses. A su vez, el embajador José María Álvarez de Toledo, asesor técnico de la delegación argentina, manifiesta que la posición argentina postulaba la exclusión de Cuba del sistema interamericano, pero previa reforma y adecuación de la Carta de la OEA, que no contemplaba la posibilidad de la exclusión de un estado miembro.⁶⁷

⁶³ Véase Lanús, t. I, *op. cit.*, p. 263, y Telegram From Secretary of State Rusk to the Department of State, Punta del Este, 31-I-1962, 5 am, *FRUS, op. cit.*, doc. 144.

⁶⁴ Telegram From Secretary of State Rusk to the Department of State, Punta del Este, 31-I-1962, 5 am, *cit.*

⁶⁵ Schlesinger, *op. cit.*, p. 717.

⁶⁶ Llairó y Siepe, *op. cit.*, pp. 234-235.

⁶⁷ Citados en Dardo Cúneo, “La Conferencia de Cancilleres de Punta del Este”, Pisarello y Menotti, *op. cit.*, t. VII, pp. 218-220. Schlesinger critica al gobierno argentino haber propuesto

la idea de la exclusión de Cuba de la OEA, sobre la cual el gobierno norteamericano elaboró su propio proyecto de resolución, y después no haberla apoyado. Cfr. Schlesinger, *op. cit.*, p. 716.

CAPITULO XI

VIAJE DEL PRESIDENTE FRONDIZI A CANADÁ Y ASIA*

Introducción

Las relaciones internacionales han conocido un gran desarrollo como resultado de la evolución de las comunicaciones y de la globalización. No existen los mundos cerrados, sino que vivimos una era planetaria. El tema que nos proponemos en este artículo es muy extenso para ser encarado en un espacio limitado, por ello hemos privilegiado los aspectos políticos y los actores de esta historia son los estados, sus dirigentes y las organizaciones gubernamentales.¹

1. Propósitos del viaje

Frondizi emprendió viaje a varios países de oriente, en diciembre de 1961. Durante el periplo visitó Paraguay, Trinidad, Canadá, Grecia, India, Tailandia, Hong Kong, Japón e Islas Hawai, para regresar al país por Estados Unidos, donde mantuvo la reunión con el presidente Kennedy. Los aviones de esa época tenían una capacidad operativa menor que la actual y requerían escalas para aprovisionamiento.

La pregunta que surge es porque, a esa altura de su presidencia con dificultades interiores, el presidente emprendió un viaje que le insumió cerca de un mes. ¿Qué intereses fundamentales estaban en juego para iniciar dicha travesía? ¿Qué ventajas podía obtener del mismo?

Frondizi señaló desde un comienzo que uno de los objetivos de su política exterior sería “mantener una política de intercambio con todos los países del mundo

* Una versión preliminar de este capítulo fue publicada en *Temas de historia argentina y americana*, vol. 16, Buenos Aires, UCA, enero-junio de 2010.

¹ Maurice Vaïsse, *Les relations internationales depuis 1945*, Paris, 2002, 250 pp.; Jean-Baptiste Duroselle, *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, 1998, 468 pp.

[...] que es una sólida base para nuestro desarrollo, pues nos permite defender los precios de nuestros productos y vender en cantidades crecientes sin depender de restricciones de países o de zonas”.²

En efecto, Frondizi afirmaba –con un pensamiento pionero- que el mundo se internacionalizaba cada vez más y se imponía adaptarse a las nuevas realidades. Por ello el Poder Ejecutivo dispuso que se estudiase “el establecimiento de relaciones diplomáticas con los nuevos estados soberanos de Asia y África que obtuvieron su independencia después de finalizada la Segunda Guerra Mundial”; se buscaba abrir nuevas fronteras y horizontes culturales y comerciales.

El nacimiento del Tercer Mundo originaba un nuevo modo de relaciones. A la primera fase de la descolonización asiática sucedía una segunda fase sobre todo africana. La Conferencia de Bandung en 1955, con ausencia de las grandes potencias, marcó un hito fundamental en la voluntad de independencia de los estados descolonizados y, en 1956, Francia e Inglaterra sufrieron un revés diplomático frente a un país de Oriente próximo: Egipto.

La visita de Frondizi se dirigía a uno de los grandes mercados potenciales de nuestros productos: el continente asiático, en momentos en que crecían las dificultades para nuestras exportaciones en los mercados tradicionales europeos. El fundamento de esta disposición era que “el mundo es un todo indivisible y abrir así nuevas vías además de Europa y Estados Unidos”.³

Se imponía buscar nuevas posibilidades para colocar nuestra producción en el exterior, “los intereses inmediatos y mediatos argentinos en materia de comercio exterior imponen la obligación a los gobernantes argentinos de mirar hacia ese vasto mercado de mil quinientos millones de almas”. La documentación da cuenta del esfuerzo por abrir nuevas embajadas en países de Asia y África; la directiva era que debían hacerlo “sin exigir reciprocidad”. Brasil orientaba su política exterior en el mismo sentido.

Frondizi explicitó los propósitos de su viaje antes de partir en un discurso dirigido al pueblo de la nación argentina. El presidente entendía que este viaje cerraba el periplo iniciado con los realizados a Europa y países de América y era el complemento indispensable de la acción que el gobierno estaba ejerciendo en el exterior.

² Luna, *op. cit.*, pp. 100-101. Algunos sectores objetaron su viaje, según Frondizi esto “proviene de aquellos que todavía no se han enterado del significado histórico de la irrupción asiática y africana en el proceso contemporáneo... las críticas a mi viaje a la India, Japón y otros países asiáticos demuestran la superficialidad con que muchos examinan el papel internacional de la Argentina”. *Ibíd.*, pp. 125-126.

³ Scilingo al presidente Frondizi, 13-VIII-1959, Fondo CEN, caja 606. El presidente recibe información sobre el estado de las relaciones con Vietnam, Laos y Camboya, Pakistán, Federación Malaya, Marruecos, Túnez, Birmania, Ceilán, Sudán, Ghana, Liberia y Libia.

En su visión, Asia era uno de los grandes mercados potenciales de los productos argentinos, el comercio internacional era fundamental para el financiamiento del desarrollo nacional. El comercio con Asia no sobrepasaba el 5% del valor de las exportaciones argentinas, pero la demanda crecería con el tiempo y permitiría una ampliación del comercio internacional.

El objetivo del viaje no era sólo económico, estaba acorde con la vocación universal de la Argentina, ecuménica y fraternal, de recibir al mismo tiempo enseñanzas de pueblos milenarios que libraban una batalla análoga a la de América latina para subsistir.⁴

2. Canadá

En Canadá el presidente argentino fue recibido en Ottawa, Toronto y Montreal durante su estadía del 27 al 30 de noviembre de 1961; era la primera vez que un presidente de América latina visitaba Canadá. No existía un programa oficial de conversaciones.⁵

En Ottawa, en la cena ofrecida por el gobernador general Georges Vanier, un héroe de la Primera Guerra Mundial, Frondizi expuso los planes nacionales para alcanzar la estabilización monetaria y el desarrollo económico en sectores básicos de la economía argentina. La Universidad de Ottawa lo nombró doctor *Honoris Causa* de esa casa de estudios.⁶ Frondizi inauguró una nueva línea télex entre Canadá y la Argentina.

También en Ottawa se firmó un convenio entre la Argentina y Canadá por el cual este país vendía 70 locomotoras diesel eléctricas, valuadas aproximadamente en 14 millones de dólares, por la firma *Montreal Locomotives Works Limited*. La operación fue posible gracias a que el gobierno canadiense otorgó una amplia financiación⁷.

En las conversaciones con John Diefenbaker, primer ministro canadiense, Frondizi no pudo convencerlo de que su país formara parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En el problema de Cuba el presidente argentino reiteró su

⁴ Arturo Frondizi, "Proyección argentina hacia el mundo", Discurso pronunciado el 26-XI-1961, *Mensajes presidenciales*, t. 4, Buenos Aires, 1982, pp. 309-315.

⁵ Acompañaron el ministro de Relaciones Exteriores, Miguel Angel Cárcano; el jefe de la Casa Militar, brigadier Llerena; el subsecretario de Marina, contraalmirante Vázquez; los edecanes militar, naval y aeronáutico; el secretario de Prensa Taboada, el senador nacional Benjamín Guzmán, el diputado nacional Juan Peñalva, Arnaldo T. Musich, el embajador Carlos Ortiz de Rozas, y empresarios de los sectores agropecuario, comercial e industrial.

⁶ Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación, *Visita oficial del Presidente de la Nación a Canadá, India, Tailandia y Japón, 26 de noviembre-25 de diciembre de 1961*, Buenos Aires, 1962, 164 pp., "Discurso en la Universidad de Ottawa, 28-11-1961", pp. 23-29.

⁷ El contrato fue firmado por Angel Peluffo, Fernando Laurel, ministro argentino en Canadá; W. F. Lewis, presidente de *Montreal Locomotives Works Limited*, y H. T. Aikin, presidente de *The Exports Credits Insurance Corporation*. Véase *The Ottawa Citizen*, 27-11-1961, Argentina Supplement.

postura de acudir a los procedimientos diplomáticos para encarar el tema, mientras que el representante de Canadá mostró su inclinación por la postura norteamericana. Por no formar parte de la OEA, Canadá intervendría en el tema a través de las Naciones Unidas.⁸

Con respecto a las cuestiones comerciales conviene recordar que las economías argentinas y canadienses eran en su mayor parte paralelas y no surgía a primera vista una gran posibilidad de intercambio entre países semejantes en extensión geográfica, en actividades económicas y ubicados en zonas templadas.⁹

Argentina: intercambio comercial con Canadá

Años	Exportación (miles de dólares)	Importación (miles de dólares)
1958	4.266,3	8.397,0
1959	2.127,4	6.102,0
1960	2.797,4	16.674,1
1961	2.458,8	30.357,0

Fuente: INDEC, *Comercio Exterior*, 1958-1961.

La posibilidad de un acuerdo entre Canadá y la Argentina podía producirse para enfrentar conjuntamente las barreras comerciales europeas y cualquier intento del Mercado Común Europeo de excluir sus productos por medio de aranceles elevados. Canadá encabezaba la oposición dentro de la Commonwealth al ingreso del Reino Unido a dicho mercado, porque redundaría en una merma de exportaciones de Canadá a ese país y el resto de Europa. La Argentina, por su parte, no ocultaba su preocupación por el ingreso británico, pues temía perder sus exportaciones de carne vacuna al Reino Unido.¹⁰

Frondizi aprovechó la oportunidad para reunirse con el embajador argentino en las Naciones Unidas Mario Amadeo, y con el representante en Washington, Emilio Donato del Carril. El 4 de diciembre se iniciaba en Washington la reunión del Consejo

⁸ “Dos temas en la conferencia de Ottawa”, *EM*, 28-11-1961. En la cena que le ofreció el primer ministro canadiense a Frondizi, éste tuvo oportunidad de conversar con Raúl Prebisch, de visita en Canadá.

⁹ Cfr. “Situación económica, social, política y cultural de Canadá, preparación del viaje del presidente a Canadá”, Fondo CEN, caja 597.

¹⁰ “Primera etapa del viaje presidencial”, *El Cronista Comercial*, 9-XII-1961.

de la OEA para examinar la proposición de Colombia sobre Cuba y les informó de su conversación con Adlai Stevenson sostenida en Trinidad.¹¹

Como resultado de las conversaciones entre Frondizi y Diefenbaker se dio a conocer un Comunicado conjunto que expresaba las buenas intenciones de las dos partes y hacía consideraciones generales sobre los temas tratados, los cuales habían versado sobre “problemas internacionales y relaciones bilaterales entre los dos países”. Frondizi manifestaba su deseo de que Canadá “contribuya al desarrollo argentino mediante la provisión de asistencia técnica y créditos a largo plazo”. En particular se habían examinado las consecuencias que podían tener para sus países respectivos la formación de nuevas agrupaciones económicas regionales, a ambos lados del Atlántico. Se mantendría una colaboración estrecha para salvar la democracia y conservar la paz.¹²

En Toronto el presidente argentino compartió un almuerzo con empresarios¹³ y dio una conferencia de prensa, en la que manifestó su complacencia por las coincidencias obtenidas en el viaje.

La última etapa fue la ciudad de Montreal, de habla francesa, ciudad latina y una de las más populosas de América latina. El discurso que el presidente argentino pronunció en el almuerzo ofrecido por la industria, el comercio y la banca fue una clara expresión del plan económico llevado a cabo en la Argentina. Pero el orador fue más allá y manifestó que ese plan estaba “enfrentado al control estatal por parte de países europeos con un serio perjuicio para nuestros productos de exportación, un problema que compartimos con Canadá y que requiere la más estrecha colaboración”.¹⁴

Al finalizar el discurso anunció que *Aluminium Ltd.* invertiría 11 millones en su planta de El Palomar para aumentar la producción de aluminio.

Estuvo presente en Montreal el problema de Cuba: el embajador argentino en esa isla, Julio Amoedo, se hizo presente en la ciudad para conferenciar con Frondizi. También Cárcano sostuvo una conversación telefónica con el secretario de Estado norteamericano Rusk, en que éste le transmitió la aceptación del presidente Kennedy de lo conversado en Trinidad entre Frondizi y Stevenson. Se había impuesto, aunque transitoriamente, la iniciativa de una reunión de cancilleres, previa aceptación de una agenda por todas las potencias americanas, posición sostenida por Frondizi.¹⁵

¹¹ “Finalizó Frondizi su visita a la capital política de Canadá”, *CI*, 28-XI-1961.

¹² *Visita oficial...*, *op. cit.*, “Comunicado conjunto, 28-XI-1961”, pp. 57-59.

¹³ *Ibíd.*, “En el almuerzo ofrecido por las fuerzas vivas de Toronto, 29-XI-1961”, pp. 35-40.

¹⁴ *Ibíd.*, “En la demostración de los organismos empresarios, 30-XI-1962”, pp. 45-53.

¹⁵ Renato Ciruzzi, “Un gran jefe de relaciones públicas”, *CI*, 1-XII-1961. El título del artículo se debe a la expresión formulada por Arnold Hart, presidente del *Bank of Montreal*, al finalizar el almuerzo ofrecido en esta ciudad por los industriales: “Frondizi es un gran jefe de relaciones públicas de su país que ha encendido en nosotros un fuego entusiasta”.

3. India

Fronidzi visitó en la India la capital Nueva Delhi; Agra, para conocer la India tradicional, y Calcuta, el mayor puerto del golfo de Bengala. La elección de este país respondía a los objetivos generales del viaje y el papel que la India cumplía en Oriente como cabeza de aquellos países que iniciaron el proceso de independencia, después de finalizada la Segunda Guerra Mundial.¹⁶

La conferencia de Bandung, a la que ya nos hemos referido, reunida sin la asistencia de las grandes potencias en 1955, marcó un viraje en la historia de la descolonización; sus iniciadores fueron India, Indonesia, Birmania, Ceilan y Pakistán. En ella los países participantes tomaron conciencia de su existencia. La condena del colonialismo fue un tema que agrupó a todos los participantes, otro fue la coexistencia pacífica predicada por Nehru. El Tercer Mundo debía buscar una vía nueva entre las grandes potencias.¹⁷

Las dos superpotencias –Estados Unidos y la Unión Soviética- llevaban a cabo una lucha de influencias en estos países sin enfrentarse. El encuentro de Joseph Broz Tito, Gamal Abdel Nasser y Nehru en 1956 promovió a los que a partir de entonces tomaron el término de “no alineados”. La política de este grupo fue de báscula entre los dos bloques ensayada en el Oriente Próximo. El conflicto chino-indio sobre el Tíbet fue arreglado por el tratado de abril de 1954 que reconocía a China el control sobre dicha región y permitió que la primera diera una imagen más pacífica. A la llegada del presidente argentino los problemas entre China e India se habían agudizado.

Fronidzi cumplió con los actos protocolares al llegar al aeropuerto de Nueva Delhi. Poco después ofreció una conferencia de prensa en la que afirmó los principios del libre albedrío de los pueblos contra el colonialismo. El principio de que los problemas podían ser resueltos por negociaciones, para evitar la guerra, fue proclamado una y otra vez por Fronidzi a lo largo de la gira. A la pregunta sobre el conflicto respecto de Goa entre la India y Portugal respondió que era un asunto interno del país en que no correspondía inmiscuirse.¹⁸

¹⁶ La India se independizó de Gran Bretaña en 1947 con Jawaharlal Nehru e hizo su entrada en la escena mundial. El *Indian Council for World Affairs* fue creado en 1943 para estudiar los problemas internacionales, y era el símbolo de la entrada del continente en la política mundial. La India se afirmó como gran potencia y quedó confirmada la impresión de que todo retorno ofensivo de cualquier potencia colonial a Asia provocaría la reacción del continente entero. Cfr. Charles Zorgbibe, *Historia de las relaciones internacionales*, t. II, Madrid, 1997, pp. 237-238.

¹⁷ Odette Guitard, *Bandung et le réveil des peuples colonisés*, 3ª ed., París, PUF, 1969, 128 pp.

¹⁸ “El presidente hizo declaraciones en Nueva Delhi”, *LN*, 6-XII-1961.

Nehru lo recibió en Red Forte¹⁹ y mantuvo una conferencia privada con Frondizi. En ella se insistió en la necesidad de la paz para la prosperidad de la humanidad; en palabras del mandatario argentino “la paz es imprescindible para el desarrollo económico”. Acelerar el proceso de desarrollo económico era, para el último, la única manera de frenar el avance del comunismo, tanto en Asia como en América.

Nehru refiriéndose a América latina consideró que su influencia en el mundo “debe crecer en cooperación estrecha con otros países en la esfera internacional”.²⁰ Los dos rindieron tributo a Ghandi y Frondizi invitó al primer ministro indio a visitar la Argentina.

El Parlamento indio en pleno recibió a Frondizi como signo de bienvenida y lo llamó “mensajero de paz”. En el discurso el presidente argentino reseñó los empeños que había realizado su gobierno para superar su condición de país subdesarrollado, y sostuvo que estaba convencido de que el Parlamento comprendería los esfuerzos que realizaba la Argentina. Durante el año que corría el tema encarado había sido el control atómico y el desarme. Ello respondía a la inequívoca tradición argentina y a la autodeterminación del país de solucionar los problemas por vías pacíficas, coincidiendo con los pueblos que aspiraban a vivir en paz y libertad. India fue elogiada por ser ejemplo de paz y afirmación nacionales.²¹

Argentina: Intercambio comercial con India

Años	Exportación (miles de dólares)	Importación (miles de dólares)
1958	56,6	19.536,7
1959	101,0	18.270,5
1960	401,1	18.960,9
1961	200,5	5.479,6

Fuente: INDEC, *Comercio Exterior*, 1958-1961.

No estuvo ausente una reunión de hombres de negocios con los empresarios que acompañaban a Frondizi. Argentina compraba a India productos por

¹⁹ Fortaleza inglesa, los británicos la utilizaron como un campo militar hasta que la India se volvió independiente en 1947.

²⁰ “India will have closer ties with South American countries”, Nehru says”, *The Indian Times*, Nueva Delhi, 6-XII-1961.

²¹ *Visita oficial...*, *op. cit.*, “Discurso en el Parlamento indio, 6-XII-1961”, pp. 79-82.

200 millones de pesos, principalmente yute y té, mientras que la India lo hacía por 50 millones, este tema fue objeto de un debate. Carlos Coll Benegas, futuro ministro de Economía argentino, fue quien insistió en el desnivel del intercambio, aunque la Argentina se comprometió a seguir comprando por el mismo monto a la India y propuso venderle lanas, leche en polvo, aceites vegetales y carne envasada.

Antes de retirarse de la India Frondizi y Nehru dieron un Comunicado conjunto en el cual se comprometían a trabajar “en estrecha colaboración para mantener la paz mundial y la prosperidad económica”. Entre los buenos deseos, ya que éste es el contenido del comunicado, expresaron el de solicitar a las grandes potencias que detuvieran las pruebas nucleares, apelando “a un desarme general y completo de gran alcance”.²²

En viaje hacia Bangkok Frondizi envió sendas cartas al presidente Nehru y al vicepresidente Radakrishna en las que les agradecía, en nombre del pueblo argentino, el recibimiento del que había sido objeto por parte del pueblo y la sociedad de la India, que revelaban que para la amistad entre dos países no existían distancias geográficas.²³

Si quisiéramos resumir cuáles fueron los temas claves desarrollados por Frondizi durante su visita tendríamos que señalar: la paz y el desarme, el presidente argentino insistió en la India como modelo de país pacífico y sin rearme militar. El otro tema insistentemente esgrimido fue que la Argentina no tenía tradición de inmiscuirse en problemas internos de los países, especialmente a propósito de Goa y del conflicto de esos días entre la India y China. Finalmente el acento estuvo puesto en el intercambio comercial en el que la Argentina podía proveer de varios productos a la India, y el cultural, cuya referencia fue siempre el viaje de Rabindranath Tagore a la Argentina en 1924, cuya casa recorrió Frondizi.

4. Tailandia

Frondizi realizó una visita oficial a Tailandia entre el 8 y el 11 de diciembre de 1961. Junto a su esposa fueron huéspedes del rey Bhumibol Adulyadej y la reina Sirikit.

Durante la Segunda Guerra Mundial Tailandia entró en una incómoda alianza con Japón y declaró la guerra a las potencias aliadas. Estados Unidos nunca aceptó esta declaración, considerando que no había sido realizada voluntariamente. Los resultados tangibles de la participación en la contienda fueron una economía arruinada por la inflación y la recuperación de territorios limítrofes con Camboya y Malasia que habían sido cedidos a los británicos y franceses a principios del siglo XX. La derrota japonesa significó el reemplazo del gobierno y la devolución obligada de aquellos territorios.

²² *Visita oficial...*, *op. cit.*, “Comunicado conjunto, 8-XII-1961”, pp. 85-88.

²³ “En sendos mensajes Frondizi agradece la hospitalidad india”, *LN*, 9-XII-1961.

Tailandia se alineó con Estados Unidos durante la Guerra Fría, y era considerada el principal sostén de la política occidental en el área. Se incorporó a las Naciones Unidas en 1946 y fue miembro fundador de la SEATO (*South East Asia Treaty Organization*) en 1954 junto con Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas y Pakistán. La organización fue establecida como parte del tratado de defensa colectiva del sudeste asiático con el fin de proteger la región del comunismo, y su sede estaba en Bangkok.²⁴

De esta manera, Tailandia dispuso de sustancial ayuda norteamericana para el fortalecimiento de su economía. En 1957, una reducción de 24 millones de dólares en esa ayuda amenazó al gobierno tailandés con la bancarrota, y las medidas económicas provocaron un golpe de estado dirigido por el mariscal de campo Sarit Thanarat, quien gobernó aplicando la ley marcial.

Las relaciones diplomáticas entre la Argentina y Tailandia se iniciaron recién en febrero de 1955. Como puede observarse en el siguiente cuadro, el intercambio comercial no había alcanzado un nivel significativo.

Argentina: intercambio comercial con Tailandia

Años	Exportación (miles de dólares)	Importación (miles de dólares)
1958	117,8	No figura
1959	2,4	No figura
1960	0,7	1,7
1961	2,6	828,5

Fuente: INDEC, *Comercio Exterior*, 1958-1961.

El presidente argentino justificó su visita en la vocación universal de su país y en la necesidad de incrementar el comercio bilateral.

Al ser recibido por los reyes en la estación ferroviaria de Bangkok, Frondizi remarcó que era el primer presidente de su país que visitaba esas regiones. Este hecho era una demostración del interés y afecto del pueblo argentino “por todos los pueblos de

²⁴ Se disolvió en 1977. Cfr. Leszek Buszynski, *SEATO, the failure of an alliance strategy*, Singapore, Singapore University Press, 1983, 263 pp.; Embajada de la República en Gran Bretaña, *Informe sobre la S.E.A.T.O.*, Londres, noviembre de 1960, Sección Tratados, MRECIC.

la tierra”, una prueba de que las distancias ya no existían y que las aspiraciones de progreso eran comunes a todas las naciones.²⁵

El rey concedió a Frondizi la máxima condecoración de Tailandia y el presidente argentino le otorgó el gran collar de la orden del Libertador San Martín. La visita de un presidente de América latina, en palabras del monarca, contribuiría al desarrollo de las amistosas relaciones de Tailandia “no sólo con la Argentina, sino con toda esa importante región del mundo”. Los ideales de paz, libertad y progreso eran compartidos por ambas naciones.²⁶

Frondizi visitó la sede de la SEATO, donde fue recibido por Pote Sarasin, secretario general del organismo. Allí se llevó a cabo una sesión especial con los representantes de los ocho países firmantes del tratado en homenaje al presidente argentino.

El presidente argentino agradeció la recepción y sostuvo: “Vengo de un país alejado geográficamente de esta parte del mundo. La República Argentina quiere la paz para ella y para todo el mundo, porque la paz es indispensable para asegurar el progreso espiritual y material de la humanidad”. Dijo comprender que era “indispensable tomar todas las medidas para la prevención de ataques”, pero expresó, que aspiraba a que también se atendiera al desarrollo económico y social de los pueblos.

Las palabras del presidente argentino llamaron la atención por haber sido pronunciadas en el seno de una organización que no era precisamente neutral, y luego de sus prolongadas entrevistas con el primer ministro de la India.²⁷

Posteriormente, en el curso de una conferencia de prensa, el presidente argentino deploró la forma en que se había interpretado su discurso en la SEATO, y aclaró: “Argentina no se mantiene en una posición de neutralismo, forma parte de Occidente y desea mantenerse en contacto con todos aquellos que quieren defender la libertad”.

El discurso había sido considerado por algunos observadores como de tendencia no comprometida, señalando que el presidente argentino no había hecho ninguna alusión al comunismo ante esa organización, dirigida especialmente contra su infiltración en el sudeste de Asia. El mandatario argentino desmintió esa interpretación, y advirtió a los periodistas que tenían que ser más precisos con lo que transmitían. Su interés en visitar la sede de la SEATO se había basado en que el organismo estaba destinado a “mantener la paz en esta parte de Asia”.²⁸

²⁵ “Los ideales de paz exaltó el presidente”, *LN*, 9-XII-1961.

²⁶ “Con pompa real fue recibido Frondizi al llegar a Tailandia”, *LN*, 9-XII-1961; Discurso de S. M. el rey de Tailandia en la comida ofrecida en honor del presidente Frondizi y su comitiva, 8-XII-1961, Fondo CEN, caja 581.

²⁷ “El Dr. Frondizi visitó la sede del SEATO en Bangkok”, *LN*, 10-XII-1961; “La vocación pacifista argentina reafirmó Frondizi en Bangkok”, *Democracia*, 9-XII-1961.

²⁸ “La industria, vía esencial para nuestro desarrollo”, *Democracia*, 11-XII-1961.

A propósito de la India, donde había conversado largamente con el primer ministro Nehru, Frondizi dijo: “es un gran país que hace un gigantesco esfuerzo para desarrollarse económicamente, al mismo tiempo que mantiene el sistema democrático”. Finalmente, el presidente afirmó que su viaje respondía a la decisión de la Argentina de tomar contacto directo con Asia.²⁹

La Universidad de Thammasat otorgó a Frondizi el título de doctor *Honoris Causa*. Frondizi destacó la antigua cultura de Tailandia, que había tenido “expresión en fecundas realizaciones en los campos de la filosofía y las ciencias del espíritu”. Esta cultura había sabido mantener los rasgos característicos de su personalidad, sin ser impermeable a los aportes que en los últimos siglos fueron definiéndose en otros países de orígenes y hábitos muy diversos.³⁰

La jornada concluyó con un gran banquete en honor de los reyes de Tailandia ofrecido por Frondizi y su esposa en el palacio de Borombiman, residencia oficial del mandatario argentino.³¹

Frondizi realizó una visita a la Cámara de Comercio, donde recorrió la exposición permanente de los productos nacionales y participó de un almuerzo. El contacto entre los empresarios redundaría en un incremento de intercambios comerciales beneficiosos para ambos países.³²

Tailandia adquiría productos lácteos, cereales, maquinaria agrícola, maquinaria de industria eléctrica, medicamentos, artículos de perfumería, y la Argentina estaba en condiciones de suministrarlos. Por su parte, la Argentina era fuerte compradora de yute y estaba dispuesta a iniciar las negociaciones que fueran menester.³³

La Argentina y Tailandia firmaron el 10 de diciembre un tratado de comercio en el curso de una breve ceremonia en la sede la Cancillería. Fue firmado por los cancilleres Miguel Angel Cárcano y Thanat Khoman, y expresaba que ambas partes tomarían las medidas necesarias para promover las relaciones económicas y desarrollar el volumen comercial al máximo nivel posible. En noventa días se comprometían a suministrar recíprocamente las listas de materias primas y mercaderías a exportar. En cuanto a derechos de aduana e impuestos de exportación e importación se otorgarían un

²⁹ *Ibid.*

³⁰ “En la Universidad: título honorífico”, *CI*, 10-XII-1961; “La vocación pacifista argentina refirmó Frondizi en Bangkok”, *Democracia*, 9-XII-1961.

³¹ “Banquete en honor de los reyes de Tailandia”, *CI*, 10-XII-1961.

³² “Discurso del presidente de la Cámara de Comercio de Bangkok”, 10-XII-1961, Fondo CEN, caja 581.

³³ *Visita oficial...*, *op. cit.*, “En el almuerzo con miembros de la Cámara de comercio, 10-XII-1961”, pp. 99-103.

tratamiento favorable y de no discriminación. El tratado fue establecido sobre el modelo del tratado comercial argentino-coreano, ratificado hacía unos meses.³⁴

El Comunicado conjunto dado a conocer al concluir la visita del presidente argentino repetía un concepto mencionado numerosas veces durante la misma: se trataba de la primera visita de un jefe de Estado latinoamericano, lo cual daba un significado histórico a las amistosas relaciones entre América latina y Asia.

Los dos gobiernos compartían puntos de vista sobre muchos de los problemas que enfrentaba el mundo y refirieron su fe en las Naciones Unidas como instrumento para mantener la paz y la seguridad internacionales. El tratado comercial firmado daría bases concretas a la promoción y ampliación del intercambio.³⁵

4. Japón

Varios años después de su rendición incondicional en la Segunda Guerra Mundial, en septiembre de 1951, cuarenta y ocho países firmaron un tratado de paz con Japón, en donde éste aceptaba los cambios territoriales realizados por los aliados. No se imponían restricciones económicas, pero Japón accedía a negociar las reparaciones con el signatario que lo deseara. Se le reconocía al país el derecho natural a la autodefensa individual o colectiva, y se le autorizaba a alcanzar acuerdos sobre el estacionamiento de tropas extranjeras en su territorio.

El tratado de seguridad firmado en la misma fecha entre Japón y Estados Unidos permitía el establecimiento de tropas norteamericanas en territorio japonés para defenderlo. La Dieta ratificó los tratados y Japón recuperó su soberanía. El tratado de seguridad fue sustituido en enero de 1960 por uno nuevo, que omitía la cláusula de perturbaciones internas, estipulaba la consulta previa para el uso de la fuerza y tenía una duración de diez años. Gracias a este tratado, Japón pudo volcar la mayor parte de sus recursos financieros al desarrollo económico. En esas circunstancias, llegó al poder el primer ministro Hayato Ikeda, quien propuso como meta de su gestión el bienestar económico.

En la primera posguerra Japón tuvo dificultad para equilibrar su balanza comercial debido al alto precio de sus exportaciones, pero esta situación cambió cuando estalló la guerra de Corea y los pedidos norteamericanos se dispararon. No obstante, el déficit comercial generado por el aumento del consumo interno y las importaciones

³⁴ Acuerdo de Comercio, Bangkok, 10-XII-1961, entró en vigor en la misma fecha; "La industria, vía esencial para nuestro desarrollo", *Democracia*, 11-XII-1961; "Acuerdo comercial entre Argentina y Thailandia", *LP*, 11-XII-1961.

³⁵ *Visita oficial...*, *op. cit.*, "Comunicado conjunto, 11-XII-1961", pp. 107-108.

impuso un programa de austeridad, y en 1955 Japón pudo lograr un balance comercial favorable, sin depender de la ayuda norteamericana.

Las importaciones volvieron a producir dificultades de balanza de pagos en 1957, pero las inversiones hicieron más competitivo a Japón y cimentaron un resurgimiento económico que duró hasta 1961. En este año, la producción era tres veces y media mayor que en 1951. Japón logró ocupar el primer lugar en la construcción de navíos, el cuarto en la producción de aceros, el quinto en la de automóviles y el sexto en la generación de energía eléctrica. Con todo, la expansión industrial y la libre importación provocaron un agotamiento de las reservas, que generó nuevas políticas restrictivas.³⁶

Así, el principal objetivo de la política exterior japonesa fue reconstruir la economía rápidamente. A fin de conseguir materias primas y alimentos, y vender sus manufacturas, se adoptó “una política exterior básicamente guiada por la distinción o separación de los aspectos económicos y políticos”, que le permitiría estrechar relaciones económicas con cualquier país del mundo.³⁷

El desacuerdo de la política exterior japonesa con la sostenida por Estados Unidos fue posible debido a que para los norteamericanos el desarrollo económico de Japón era indispensable para mantener la estabilidad y la seguridad en Asia. Aunque Estados Unidos no tenía interés en que Japón desarrollara sus industrias, la Guerra Fría y la Guerra de Corea hicieron cambiar esos planes, siendo la última sin duda un factor de recuperación económica para Japón. De esta forma Japón pudo focalizarse en la expansión de su economía.³⁸

Por otra parte, América latina comenzó a generar cierto interés para Japón por dos motivos. En primer lugar, como posible destino de emigrantes japoneses al perderse sus tradicionales receptores, como fue el caso de Manchuria. En segundo término, a medida que expandió su economía, Japón fue aumentando su interés por realizar inversiones, colocar sus productos y obtener materias primas.³⁹

³⁶ Arthur E. Tiedemann, *Breve historia del Japón Moderno*, Buenos Aires, El Ateneo, 1965, pp. 113-125.

³⁷ Keiichi Tsunekawa, “Cambios y continuidad en las relaciones exteriores de Japón y sus implicancias para América Latina”, *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, v. VII, n° 2, segundo trimestre 1998, pp. 245-246. En marzo de 1958, Japón optó por firmar un acuerdo “privado” de comercio con China. Asimismo, Japón mantuvo relaciones económicas amistosas con Cuba comunista, a pesar de que ésta era un enemigo para Estados Unidos. También mantuvo relaciones económicas con los países bajo regímenes militares de derecha. *Ibid.*, pp. 246-247.

³⁸ *Ibid.*, pp. 247-248.

³⁹ Hiroshi Matsushita, “La diplomacia japonesa hacia América Latina en la época de la posguerra fría: comparaciones con etapas anteriores”, en Torcuato S. Di Tella y Akio Hosono (comps.), *Japón/América Latina*, Buenos Aires, ISEN/GEL, 1998, pp. 146-147. La vanguardia

El presidente Frondizi recibió en enero de 1961 la invitación para realizar una visita oficial a Japón, la que aceptó complacido, en retribución de la visita del primer ministro japonés a la Argentina en julio de 1959.⁴⁰

Con vistas a la visita, la Cancillería argentina elaboró un memorándum sobre la posición internacional de Japón, trazando las líneas fundamentales para la negociación.

La acción exterior de Japón se apoyaba en cuatro puntos básicos: consolidación de sus relaciones con Estados Unidos; cooperación con los países no comunistas; acercamiento con las naciones asiáticas, y apoyo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Era indudable que Japón representaba el punto de apoyo más importante en Asia para Estados Unidos y, eventualmente, para Occidente, como muro de contención al comunismo chino-soviético.

En la reciente gira por países de Europa Occidental, el canciller Zentarō Kosaka había ratificado la solidaridad de su país con el mundo libre. El pueblo y el gobierno japonés consideraban que la única forma de alcanzar una posición de privilegio en Asia era aplicando la política en curso, matizándola con una mayor flexibilidad en su esfera de influencia.⁴¹

En el momento de viajar Frondizi, las cifras del comercio exterior argentino-japonés eran las siguientes:

Argentina: intercambio comercial con Japón

Años	Exportación (miles de dólares)	Importación (miles de dólares)
1958	24.840,0	17.725,0
1959	26.233,7	18.389,7
1960	40.259,2	27.808,1
1961	52.387,3	32.753,2

Fuente: INDEC, *Comercio exterior*, 1958-1962.

en esto fueron las empresas privadas, comenzando por las Sogo Soshā (compañías de comercio exterior) apoyadas por el gobierno, que establecieron plantas en América latina.

⁴⁰ Masao Tsuda, embajador de Japón en Buenos Aires, al embajador Adolfo Scilingo, asesor de la presidencia de la Nación, Buenos Aires, 26-I-1961; Scilingo a Tsuda, 30-I-1961, Fondo CEN, caja 545.

⁴¹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Japón, "Posición internacional", Fondo CEN, caja 545.

El embajador argentino en Tokio, Alejandro Orfila, consideraba que la presencia de Frondizi en esa capital debía ser precedida de algunas realizaciones, que colocaran a Japón en un lugar más descollante entre los mercados de exportación argentinos. El embajador reiteraba la necesidad de un convenio comercial. La firma de ese instrumento debía ser programada en Tokio, con asistencia de importantes autoridades argentinas, en un acto oficial de la mayor envergadura y con “gran impacto publicitario en toda Asia”.

El embajador había iniciado conversaciones a fin de aumentar las exportaciones argentinas de carne como consecuencia del levantamiento de las restricciones sanitarias. Había visitado astilleros y fábricas con el objeto de despertar su interés por radicarse en la Argentina, conversado con directores de la industria del acero expresando la necesidad de incrementar la producción argentina, e interesado a las grandes empresas para fabricar sus productos en la Argentina, en sociedad con empresas locales.⁴²

La línea de acción a ejecutar en las conversaciones de Frondizi con el primer ministro Hayato Ikeda y el canciller Zentaro Kosaka fue delineada en un memorándum de la Cancillería argentina.⁴³ Teniendo en cuenta la posición que Japón ocupaba en los asuntos mundiales y sus puntos de vista íntimamente vinculados con los de las potencias occidentales, se consideraba que los temas de conversación debían poner el acento en los aspectos económicos más que en los políticos.

La Cancillería argentina había recibido con complacencia la firme posición japonesa respecto de la prohibición absoluta de ensayos nucleares.

El gobierno argentino podía actualizarse, a través del japonés, de la situación de China continental y China nacionalista. Era importante conocer la apreciación respecto de la “expansión china sobre los países del sudeste asiático”. Por su parte las autoridades japonesas tendrían interés en informarse respecto de la opinión argentina en materia de política latinoamericana y, en especial, en lo relativo al problema de Cuba.

En los temas económicos, los coloquios debían apuntar a la necesidad de incrementar las relaciones entre los dos países, con referencia especial a las cuestiones comerciales y a la posibilidad de inversiones japonesas en la Argentina. En estos temas la Cancillería aconsejaba asumir una posición firme.

La Argentina exportaba a Japón menos del 1% de las importaciones totales de ese país. Dentro de las importaciones japonesas ocupaban posición de importancia ciertos rubros que eran significativos para el comercio argentino, como los cereales, la semilla de lino, las lanas, los cueros vacunos y ovinos, el sebo, la grasa de cerdo y la

⁴² Orfila al ministro Taboada, Tokio, 24-II-1961, Fondo CEN, caja 545.

⁴³ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Japón, 1. Coloquios con el Primer Ministro, señor Hayato Ikeda y el canciller, señor Zentaro Kosaka: línea de acción a ejecutar, ibíd.

caseína. Dado que esos productos estaban incluidos en el “intercambio tradicional”, debía insistirse en que los mismos ofrecían “perspectivas razonables de expansión”.

Las negociaciones para asegurar la colocación de carne argentina eran satisfactorias, pero se estaba lejos de cumplir la esperanza que la Argentina tenía en las posibilidades ofrecidas por la capacidad de compra del pueblo japonés.

La posición quedaba resumida en el precepto siguiente, que debía ser enfatizado: “la ineludible necesidad de aumentar las compras argentinas si es que el gobierno del país visitado desea incrementar las ventas japonesas”.

Las inversiones japonesas en la Argentina habían aumentado en los últimos años, pero continuaban siendo insignificantes comparadas con las realizadas en países vecinos, como Brasil. En virtud de la capacidad de inversión de la economía japonesa, la Argentina deseaba también resultar beneficiada, estando en condiciones de suministrar al capital extranjero rentabilidad y garantías jurídicas.

La política de los países europeos y el ingreso de Gran Bretaña al Mercado Común invitaban a solicitar el apoyo que pudiera prestar Japón en defensa de una genuina libertad y multilateralización del comercio.

Por último, se trataría el problema de la inmigración. La inmigración que deseaba la Argentina no era indiscriminada: debía contar con cierta capacidad técnica y una determinada magnitud de recursos, que facilitarían su instalación y significaran un aporte a la economía del país. Además, la política inmigratoria “no era un capítulo aislado”. Para el gobierno argentino, aquella tenía “vinculación íntima con la comercial y con la radicación de capitales en armonía destinada a consolidar de la manera más estrecha las relaciones entre los dos países”.

Luego de descansar dos días en Hong Kong,⁴⁴ Frondizi realizó una visita oficial a Japón entre el 13 y el 21 de diciembre de 1961. Ante la Dieta Nacional de Japón, el mandatario argentino explicó el plan de estabilidad y desarrollo. Las necesidades de la Argentina se orientaban hacia bienes de capital, maquinarias y equipos; a su vez, el país colocaba en el mercado japonés carnes, lanas, granos, cueros, que el dinamismo de la economía de Japón estaba en condiciones de aceptar cada vez en mayor medida.⁴⁵

El emperador Hirohito y la emperatriz Nagako ofrecieron un banquete a Frondizi y su esposa. Hirohito señaló que era la primera visita de un presidente argentino desde que se habían establecido las relaciones diplomáticas. El deseo del emperador era que el presidente argentino pudiera conocer todos los aspectos que ofrecía Japón, tener

⁴⁴ C. M. MacLeose, Political Adviser, Hong Kong, to H. A. A. Hankey, Foreign Office, 28-XII-1961; Colonial Secretariat al Foreign Office, 21-XII-1961, National Archives of the United Kingdom, F. O. 371, 155828.

⁴⁵ *Visita oficial...*, op. cit., “Ante la Dieta de Japón, 14-XII-1961”, pp. 113-119.

contacto con los dirigentes de los diversos círculos, y constatar la simpatía del pueblo japonés por el argentino.

Fronidzi respondió que Japón había sabido dar al mundo el ejemplo invaluable de que es compatible “la rápida evolución social y las profundas transformaciones en el orden político, económico y cultural, con el respeto por lo tradicional y por la herencia de las generaciones pasadas”.⁴⁶

Ante la Corte Suprema de Japón el presidente argentino sostuvo que en la democracia japonesa, como en la argentina, la misión de la Suprema Corte era “la defensa celosa del orden constitucional y la afirmación de la autoridad de los principios permanentes de la ley sobre los de la fuerza”.⁴⁷ Desde aquel país remoto, Frondizi hacía una afirmación de la legalidad dirigida a la oposición a su gobierno.

El presidente argentino hizo un recorrido por varias ciudades japonesas. En Kurihama depositó una ofrenda floral ante el busto del general San Martín, donado por la Argentina a la academia de Defensa de Japón en 1956. En Yokosuka, visitó el acorazado Mikasa, buque insignia del almirante japonés Togo cuando derrotó a la flota rusa en el Báltico en la guerra ruso-japonesa. Frondizi mencionó que la Argentina había facilitado dos buques de guerra al Japón en 1904, los que habían participado en el triunfo ante la flota rusa.⁴⁸

Luego visitó Nara, Kyoto y Osaka, segunda ciudad comercial e industrial del país. En una comida ofrecida en su honor por el gobierno de la prefectura de Osaka, la municipalidad y la Cámara de Comercio, Frondizi explicó la obra desarrollada por su gobierno en términos semejantes a los empleados ante la Dieta. Sostuvo además que la industria japonesa estaba en condiciones de satisfacer muchas de las necesidades argentinas, pero era condición indispensable del comercio internacional que el aumento de las ventas fuera correlativo con un aumento de las compras.⁴⁹

En Tokio, el presidente argentino dio una entrevista por televisión, y luego asistió a un banquete que le ofreció la elite intelectual del Japón (profesores universitarios, editorialistas y economistas), donde pronunció una conferencia sobre el “panorama de la Argentina”.⁵⁰

Finalmente, Frondizi visitó la Bolsa de Valores de Tokio y mantuvo conversaciones con el primer ministro Hayato Ikeda. Posteriormente presenció la firma

⁴⁶ “Agasajó el Emperador del Japón al Doctor Frondizi”, *LP*, 15-XII-1961.

⁴⁷ Discurso pronunciado en ocasión de la visita a la Suprema Corte de Japón, en Tokio, el 15 de diciembre de 1961, Frondizi, *Mensajes presidenciales*, t. 4, pp. 34-35.

⁴⁸ “Yokohama agasajó al presidente”, *LN*, 17-XII-1961; “Recibió a Frondizi la ciudad de Yokohama”, *LP*, 17-XII-1961.

⁴⁹ “Palabras de Frondizi a comerciantes nipones”, *LP*, 19-XII-1961; “Discurso de Frondizi ante fuerzas vivas japonesas”, *El Cronista Comercial*, 19-XII-1961.

⁵⁰ “Fronidzi hállase otra vez en la ciudad de Tokio”, *La Razón*, 19-XII-1961.

por los cancilleres Miguel Angel Cárcano y Zentaro Kosaka de un nuevo Tratado de amistad, comercio y navegación. Este establecía “firme y perpetua paz” entre los dos países y sus pueblos, y acordaba recíprocamente el tratamiento de nación más favorecida. Ambas partes se comprometían a expandir el comercio, fortalecer las relaciones económicas, y fomentar el intercambio de conocimiento científico y técnico.⁵¹ Por canje de notas se acordó, además, que ambas partes tratarían de adecuar su comercio e intercambio a prácticas justas internacionalmente aceptadas y cooperarían para impedir las perjudiciales.

Junto con el tratado se firmaron cuatro convenios. El Acuerdo de Sanidad Animal establecía la rápida notificación recíproca del brote, recurrencia y extensión de enfermedades animales peligrosas para la industria ganadera. Se intercambiarían las reglamentaciones y la información científica en materia veterinaria. Se permitirían visitas de expertos a fin de observar las medidas de control contra enfermedades y condiciones de sanidad.⁵²

Un canje de notas agregado al acuerdo expresaba varios puntos. El gobierno de Japón tenía la intención de examinar sus prohibiciones que afectaban la importación de carne fresca argentina, a la luz de los resultados obtenidos por las medidas de erradicación de la aftosa. Estudiaría la posibilidad de consumir carne argentina elaborada, aumentar la demanda interna de forrajes y fomentar la importación de ambos. Por su parte, el gobierno argentino adoptaría las medidas necesarias a fin de mejorar la calidad de sus forrajes. Promovería la importación de aparatos, instrumentos y productos medicinales, así como de herramientas, equipos y maquinarias japoneses para la industria ganadera.⁵³

El Acuerdo de Migración disponía que la inmigración de japoneses a la Argentina se haría según planes elaborados de común acuerdo. Los inmigrantes japoneses recibirían el mismo trato que los de otra nacionalidad, y gozarían de la exención de ciertos derechos aduaneros y tasas cambiarias sobre sus bienes y maquinarias. Tendrían los mismos derechos que los nacionales en lo concerniente a remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales, y estarían sujetos a las mismas condiciones para la obtención de créditos industriales.⁵⁴

Los últimos dos acuerdos fueron por canje de notas. Uno, sobre Exención de visado consular de turismo, otorgaba la misma a aquellos nacionales que no tuvieran intención de quedarse más de tres meses en el otro país y que poseyeran pasaportes

⁵¹ Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, Tokio, 20-XII-1961. Reemplazó al tratado firmado en 1898 y entró en vigor en septiembre de 1967.

⁵² Acuerdo de Sanidad Animal, Tokio, 20-XII-1961. Entró en vigor en la misma fecha.

⁵³ Canje de notas a continuación del Acuerdo de Sanidad Animal, Tokio, 20-XII-1961.

⁵⁴ Acuerdo de Migración, Tokio, 20-XII-1961. Entró en vigor en mayo de 1963.

válidos.⁵⁵ El otro, sobre Eliminación de la doble imposición en materia de navegación, eximía recíprocamente de impuestos a los réditos y a las rentas a personas o empresas dedicadas al negocio de la navegación.⁵⁶

En la reunión con la prensa extranjera Frondizi pronunció un extenso discurso, donde afirmó que en la Argentina no se trataba solamente de transformar un país tradicionalmente productor de materias primas en una nación de economía completa, sino que se deseaba poner las resultantes de ese esfuerzo al servicio de todos los pueblos y naciones del orbe.⁵⁷

El Comunicado conjunto del presidente Frondizi y el primer ministro Ikeda hacía un resumen de los objetivos comunes de los dos países, llamaba a la preservación de la paz mundial, e instaba a los países más avanzados a ayudar en los procesos nacionales de desarrollo.

El gobierno japonés estaba dispuesto a examinar lo relativo al otorgamiento de créditos y pagos diferidos que permitieran la exportación de productos industriales a la Argentina y las inversiones. El primer ministro Ikeda prometió considerar la sugerencia de Frondizi de establecer un centro japonés de cooperación técnica en la Argentina.⁵⁸

5. Islas Hawai

Frondizi llegó a Honolulu después de una parada técnica realizada en la isla Wake. La visita a este territorio fue muy breve.

Recibió el título de doctor *Honoris Causa* por la Universidad y fue objeto de un banquete del gobernador William Quinn. El presidente argentino visitó Pearl Harbor, lugar de memoria de la Segunda Guerra Mundial, donde el acorazado *Arizona* fue hundido, y depositó una corona de flores en nombre del pueblo argentino. También rindió homenaje al rey Kamehameha por haber sido el primer jefe de estado que había reconocido la independencia argentina.

El embajador del Carril lo esperó en Honolulu ya que Frondizi había recibido un llamado en Japón del presidente Kennedy solicitando que al regreso de su viaje tuvieran una entrevista. La trayectoria fue reprogramada y la presencia de del Carril resultaba

⁵⁵ Acuerdo por canje de notas sobre Exención de visado consular de turismo en pasaportes de nacionales de ambos países, Tokio, 20-XII-1961. Entró en vigor en enero de 1962.

⁵⁶ Acuerdo por canje de notas sobre Eliminación de la doble imposición en materia de navegación, Tokio, 20-XII-1961. Entró en vigor en la misma fecha, con efecto retroactivo al año fiscal de 1961.

⁵⁷ “Un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación han firmado la Argentina y Japón”, *La Razón*, 20-XII-1961.

⁵⁸ *Visita oficial...*, op. cit., “Comunicado conjunto, 21-XII-1961”, pp. 139-145.

relevante para el futuro encuentro. Frondizi partió de Honolulu a San Francisco, su estadía había sido de sólo 36 horas.

Al regresar del viaje Frondizi pronunció un mensaje a la nación en el que dio cuenta de los resultados del mismo. Uno de los objetivos había sido fortalecer vínculos de amistad con otros pueblos y despertar interés hacia la Argentina. El presidente exaltó el vigor de los pueblos que habían alcanzado un alto grado de desarrollo –Canadá y Japón- y aquellos otros cuyos pueblos hacían esfuerzos denodados por salir de la pobreza y construir una nación moderna –India y Tailandia-. También dio cuenta de la entrevista mantenida con Kennedy.⁵⁹

⁵⁹ Ibíd, “Presencia de Argentina en el mundo y las perspectivas del desarrollo nacional”, Mensaje pronunciado por radio y televisión a su regreso, Buenos Aires, 2-I-1962, pp. 149-164.

CONCLUSIONES

Una idea atravesaba el campo de las relaciones internacionales en los objetivos de Frondizi: el de la interdependencia, en términos más actuales la globalización. En sus escritos, discursos, el concepto estaba presente y proponía líneas de acción concretas. El principio reclamaba una acción internacional que se integraba en un mundo bipolar —el que regía en ese momento— que mantenía una coexistencia pacífica, con exclusión de la guerra nuclear. La paz mundial constituía para él un ideal a preservar; creía en los organismos internacionales para mantenerla, de allí la insistencia en prevenir al continente en el ingreso a la Guerra Fría.

Transmitió el propósito de llevar adelante una profunda modificación en la modalidad tradicional del intercambio económico internacional. Frondizi mostró ideas claras sobre los objetivos nacionales que orientarían el rumbo de la política exterior. Esta tendía a sustituir la estructura económica tradicional que él, como lo hemos expuesto, consideraba superada, por otra nueva acorde con los tiempos que se vivían.

La política exterior debía servir al proyecto de desarrollo económico como un objetivo prioritario. La realidad económica nacional era medular en la política nacional e internacional, ella reclamaba inversiones y esto conducía a un nuevo eje en la política exterior. El objetivo de una nueva reinsertión internacional se proponía corregir las distorsiones de un intercambio comercial crecientemente negativo.

Esta política implicaba la integración con los países de América latina, por tradición, por lengua, por cultura. Gracias a los objetivos políticos y la acción de Frondizi, la Argentina desempeñó un papel internacional de primera línea en el concierto interamericano. El presidente argentino impulsó una estrategia de desarrollo económico y de consolidación de la democracia, política que comportaba un enérgico esfuerzo para combatir el subdesarrollo.

Como hemos analizado, los primeros viajes del presidente fueron a los países limítrofes en una clara expresión del viraje latinoamericano que imprimiría a su política internacional.

Inmediatamente después se dirigió a Estados Unidos, donde entabló una sólida relación con los presidentes Eisenhower y Kennedy, estableciendo lazos fecundos para los objetivos que se proponía. La defensa de los intereses latinoamericanos adquirió una visibilidad de primer plano que contribuyó a ejercer una cierta representatividad de dichos intereses. El bilateralismo fue, paulatinamente, transformado en multilateralismo.

Esta política llevó a la Argentina a apoyar la Operación Panamericana, la participación en el Comité de los 21 y la firma del Tratado de Montevideo. Esto explicaba por qué en la Alianza para el Progreso la Argentina defendió acérrimamente la necesidad de cooperación para explotar riquezas a través del desarrollo de las economías del continente y oponerse a proyectos de caridad internacional.

Los objetivos apuntaban a un amplio entendimiento con Brasil y determinaban ventajas para ambos países. La estrategia de Frondizi consistió en una liberación efectiva de sus antiguas dependencias internacionales, lo que aumentaría la capacidad de negociación y favorecería una política internacional común en el ámbito mundial. Al mismo tiempo permitiría suprimir viejas rivalidades ya sin sentido. La política interamericana que patrocinaban los presidentes Kubitschek y Frondizi facilitaba un punto de partida sólido a una nueva política exterior sudamericana que favorecía la participación de ambos países en los asuntos globales.

Frondizi apoyó la Operación Panamericana buscando que la Argentina jugase un rol en esa iniciativa con el objeto de no quedar marginada. Las diferencias que surgieron entre Estados Unidos y los países latinoamericanos, en el seno de las reuniones del Comité de los 21, respondían a criterios diferentes que cultivaban ambos participantes. Frente al clamor unánime del continente sudamericano de una ayuda económica global para luchar contra el subdesarrollo económico -campo fértil para doctrinas foráneas- y que implicaba una fuerte decisión política, Estados Unidos propiciaba una ayuda basada en una relación bilateral y propuestas apoyadas en proyectos concretos.

La Argentina se presentó con una actitud conciliadora en las divergencias que surgieron entre Brasil y Estados Unidos. Esta actitud, perceptible en la primera reunión, respondía a las gestiones que realizaba el gobierno de Frondizi para obtener financiación de los organismos de crédito norteamericanos.

En la III Reunión del Comité de los 21 la posición de la Argentina fue mucho más firme con Estados Unidos que en los anteriores encuentros. La delegación argentina planteó la necesidad de un programa intensivo de desarrollo de los sectores básicos de las economías latinoamericanas, mediante el apoyo y la participación de Estados Unidos, es decir, un Plan Marshall para América latina.

El entendimiento con Brasil, cristalizado en la Conferencia de Uruguayana, echaba las bases para una política americana enfocada en las peculiaridades del sur del continente. Desde la perspectiva argentina, ofrecía a Brasil alternativas que sirvieran de freno a la dinámica neutralista de tipo afro-asiático que restaría eficacia a la política continental. La consulta previa acordada entre los dos países, para coordinar sus actuaciones en el ámbito internacional, aumentaba su capacidad de negociación.

En su interés por América latina, ante las noticias de acciones militares en la frontera entre Ecuador y Perú, el gobierno de Frondizi se interesó en el conflicto y trató de colaborar en encontrar alguna vía de solución. En primer lugar asumió la responsabilidad que implicaba para la Argentina ser miembro de la Comisión de Garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, firmado entre los países litigantes. En el orden político, la decisión fue trabajar junto a Brasil y Estados Unidos, y tratar de

convencer a Chile de no fomentar el espíritu revisionista en Ecuador. En el plano jurídico, el gobierno argentino ratificó la posición tradicional del país, que establecía sostener lo que se había firmado en dicho instrumento, en razón de mantener los principios jurídicos internacionales de respeto a lo convenido, imparcialidad respecto de las partes, acción colectiva de los garantes y no aceptación de gestiones unilaterales. Esta posición coincidía con la defendida por Perú.

De la documentación se percibe un entendimiento entre el gobierno de la Argentina y de Perú. Los dos países coincidían en la ejecución del Protocolo. La consulta al gobierno peruano sobre el anteproyecto de respuesta al gobierno de Ecuador, que elaboraban los Garantes, fue una demostración de la actitud properuana del gobierno argentino. Podría pensarse que también incidió en ella un ingrediente geopolítico, es decir, ante la problemática limítrofe con Chile que mantenía la Argentina, una buena relación con Perú era imperativa.

Tanto Ecuador como Perú mantuvieron sus respectivas posiciones irreductibles. La falta de consenso generó la inacción de los Garantes a pesar de la creciente tensión entre los países litigantes.

Desde antes de asumir la presidencia Frondizi se propuso solucionar los problemas de límites con Chile que aquejaban al país desde el siglo anterior. Dichas cuestiones no podían continuar siendo el foco de las relaciones chileno-argentinas. El tema también era capital en la relación con el continente sudamericano. La Patagonia estaba implícita en el diferendo y su desarrollo resultaba fundamental; de allí su interés por impulsar la zona con emprendimientos hidroeléctricos.

La firma de los Protocolos de 1960 fue el testimonio acabado de intentar una solución jurídica del problema. Los mismos no fueron aprobados por los respectivos congresos y el problema permaneció sin solución por varios años.

Una política de entendimiento en el cono sur no podía funcionar armónicamente sin la participación de Chile. En Viña del Mar Frondizi explicó al presidente Alessandri el alcance de lo acordado en Uruguayana, invitándolo a asociarse a un esfuerzo común. El entendimiento con Brasil no era limitativo ni excluyente.

Con respecto a Europa Frondizi contaba con propósitos definidos que expresó en los discursos que pronunció en los diversos países del continente. El presidente argentino hizo escuchar su voz en foros internacionales como el de la CEE, tomó contacto con presidentes y mostró una imagen del país altamente positiva.

Insistió, una y otra vez, en que el desarrollo de los países latinoamericanos, que aún no habían alcanzado su plena realización, tendría una incidencia desfavorable en todo el proceso de intercambio mundial, reiteró en que cuánto más elevado fuese el nivel de vida de los pueblos mayor sería la demanda de bienes y servicios.

Reafirmó la necesidad de contar con financiamiento y replantear nuestro esquema general de comercialización externa. No titubeó en rechazarlos cuando le ofrecieron créditos de corto plazo; las metas a lograr conformaban una política de desarrollo económico sustentable en el tiempo.

Un párrafo aparte merecen las apreciaciones y valoraciones que recibió el visitante de sus pares en el gobierno en los países que visitó. La situación argentina era conocida en las cancillerías europeas, lo que llevó a muchos de sus miembros a elogiar, de una manera franca y cordial, las condiciones intelectuales, decisorias y de coraje del presidente visitante

La política exterior de Frondizi estuvo al servicio de una estrategia de desarrollo e integración nacionales. La aproximación a Estados Unidos, actor principal, fue una de las claves de la nueva política, sin descuidar las viejas relaciones. Esa nueva estrategia era ante todo de cooperación financiera y económica, con la expectativa de que derivara en préstamos e inversiones. La apertura a la inversión norteamericana, que no negaba la europea, debía traducirse en modernización y profundización del proceso de desarrollo de recursos energéticos e hidroeléctricos. Préstamos e inversiones eran la clave de bóveda del programa de desarrollo nacional.

El objetivo del viaje del presidente argentino a Estados Unidos radicaba en reponicionar a la Argentina en el concierto internacional para apuntalar su desarrollo, colocando al país en el multilateralismo continental y consolidando su relación con Estados Unidos. En sus conversaciones con el secretario de Estado y con el presidente Eisenhower, Frondizi describió las duras medidas económico-financieras tomadas por su gobierno e hizo explícita la necesidad de créditos adicionales para proyectos en materia de energía hidroeléctrica, carbón y acero, y modernización de las fuerzas armadas. Ante el Congreso de Estados Unidos justificó la necesidad de ayuda de los países latinoamericanos en que el estancamiento de éstos constituía un peligro para la seguridad del hemisferio. De todos los sectores, gubernamentales y privados, obtuvo la promesa de cooperación económica.

El balance de la visita de Eisenhower a varios países del continente sudamericano originó, como consecuencia, dos aspectos: política de no intervención de Estados Unidos en los asuntos internos de los países latinoamericanos y necesidad de elevar el nivel de vida en estas tierras. En Estados Unidos la visita despertó interés en razón de los problemas que empezaba a presentar Cuba al país del norte

La visita de Eisenhower a América latina promovía una política de buena vecindad, comprensión entre los pueblos y unión en el estrechamiento de vínculos entre América latina y Estados Unidos, aspectos esenciales en el pensamiento del general victorioso de la Segunda Guerra Mundial. A la hora de tomar decisiones en las relaciones del continente sudamericano con Cuba, estos lazos, sabiamente tejidos, tratarían de ser el basamento para aceptar las orientaciones del gobierno de Estados Unidos.

La relación de Frondizi con Kennedy merece una consideración especial. Los presidentes comulgaban en principios fundamentales de democracia y republicanismos. Frondizi esperaba una significativa ayuda económica del país del norte que no contaba con apoyo popular debido, entre otras razones, a la tradicional política norteamericana en relación con América latina. A los ojos de la población no aparecían los resultados que se esperaban del programa de estabilización y desarrollo.

En cuanto a los créditos que se esperaba que llegasen de Estados Unidos, los criterios para otorgarlos eran distintos en los dos países. El gobierno argentino solicitó varios y algunos de ellos no llegaron claramente explicitados. Por su parte Estados Unidos insistía en la inversión privada y en una presentación técnica elaborada que Frondizi consideraba rutinas burocráticas. En la última entrevista Frondizi-Kennedy y en las cartas, el presidente argentino insistió en una “decisión política” de parte de Kennedy que le permitiera anunciar que había logrado apoyo real y efectivo de Estados Unidos.

El viaje de Frondizi a Canadá y Asia se integraba en los realizados anteriormente a Estados Unidos y Europa, y formaba parte de sus postulados de que el mundo de entonces era un todo indivisible. Se imponía ubicar a la Argentina en esa realidad.

El objetivo fue buscar nuevos mercados, lo cual respondía a la necesidad imperiosa de la Argentina de comerciar y conseguir inversiones, clave del programa de desarrollo y cooperación comercial.

La paz fue uno de los tópicos del viaje y Frondizi también buscó conocer las culturas de los países visitados. Como resultados se firmaron acuerdos comerciales con Tailandia y Japón, actualmente vigentes.

Aunque el presidente no ignoraba las presiones internas a las que estaba sometido en ese momento, decidió llevar a cabo la gira porque vislumbraba lo que podía aportar un continente de mil quinientos millones de habitantes para el progreso argentino.

A través del viaje insistió en los valores de la paz y la negociación que fueron el motor de los principios propuestos a los líderes con los que se entrevistó.

El problema de Cuba y la Conferencia de Punta del Este marcaron un hito fundamental en el panorama de las relaciones internacionales que Frondizi debió encarar. El tema de Cuba se enraizó en las tradiciones argentinas: respeto a las naciones del continente y no intervención en los problemas internos de los países. La Revolución Cubana fue el acontecimiento que más consecuencias tuvo en el continente sudamericano en el siglo XX.

La adhesión de Cuba al sistema comunista marcó una divergencia fundamental con la política norteamericana. En la política de Kennedy el asunto tomó una dimensión capital; para el gobierno argentino el peligro que la isla representaba se integraba en la política de desarrollo promovida para el continente. Las posiciones de los dos presidentes, con una relación de amistad entre ellos, los encontró propiciando políticas disímiles.

La Reunión de Consulta de Punta del Este en 1962 no logró conciliar las diversas posturas y Cuba fue excluida del sistema panamericano, solución a la cual la Argentina finalmente se opuso. Dicha reunión fue la culminación de una divergencia que no tuvo retorno para el gobierno de Frondizi. Su caída fue consecuencia, además de otros factores concomitantes, de la política de neutralidad sostenida en dicha conferencia.

FUENTES

Archivos

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

Archives Diplomatiques, Ministère des Affaires Etrangères, París.

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo.

National Archives, Foreign Office, Londres.

John F. Kennedy Presidential Library and Museum, www.jfklibrary.org.

United States Department of State, *Foreign Relations of the United States, (FRUS) 1958-1960, American Republics*, volume V,

<http://digicoll.library.wisc.edu/egi-bin/FRUS/FRUS>

United States Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1961-1963*, vol. XII, *American Republics*,

<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v12/d1>

Fondo Centro de Estudios Nacionales (Fondo CEN) y Fondo Dardo Cuneo (Fondo DC), Archivos y Colecciones particulares, Biblioteca Nacional de la República Argentina.

Diarios y periódicos

Argentina

Buenos Aires Herald

Clarín

Correo de la Tarde

Democracia

El Cronista Comercial

El Mundo

La Nación

La Prensa

La Razón

Noticias Gráficas

Boletín de la Embajada de Estados Unidos

Brasil

Diario de Noticias
Folha da Manhã
Folha de São Paulo
Jornal do Brasil
Jornal do Commercio
Última Hora

Chile

El Mercurio
Vea

Uruguay

El Debate
El País
La Tribuna Popular

Documentos impresos

Congreso Nacional. Cámara de Diputados, *Diario de sesiones*, 1958-1962.

Congreso Nacional. Cámara de Senadores, *Diario de sesiones*, 1958-1962.

Carta de Punta del Este. Establecimiento de la Alianza para el Progreso en el marco de la Operación Panamericana, Punta del Este, 17 de agosto de 1961.

Arturo Frondizi, *El presidente Kennedy que yo conocí*, s.l., 1989.

Arturo Frondizi, *Mensajes presidenciales, 1958-1962*, 4 vols., Buenos Aires, CEN, 1978-1982.

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. Punta del Este, 22 al 31 de enero de 1962. Documentos de la Reunión. Unión Panamericana, Secretaría General Organización de Estados Americanos. Washington DC, 1962.

Servicio de Documentación de la Presidencia de la República, *Operación Panamericana*, Compilación de Documentos I y II, Río de Janeiro, 1958.

Tratado Antártico: texto completo, Buenos Aires, Dirección General del Antártico, 1995, 7 pp.

BIBLIOGRAFIA

Roberto T. Alemann, *La Alianza para el Progreso. Balance de una década*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1971.

Leslie Bethell, *Historia de América latina*, vol. 12, Barcelona, Crítica, 1997.

- Robert F. Burk, *Dwight D. Eisenhower. Hero and Politician*, Boston, Twayne Publishers, 1986.
- Leszek Buszynski, *SEATO, the failure of an alliance strategy*, Singapore, Singapore University Press, 1983, 263 pp.
- Oscar Camilión, “Los protocolos de 1960 y las relaciones argentino-chilenas”, *Estrategia*, N° 3, Buenos Aires, septiembre-octubre de 1969.
- Memorias políticas*, Buenos Aires, Planeta, 2000.
- CARI, *Antártida y el sistema del Tratado Antártico. Evolución histórica y política. Intereses argentinos. Protocolo sobre el medio ambiente*, Buenos Aires, Manantial, 1996, 224 pp.
- Nelly Casas, *Fronzizi una historia de política y soledad*, Buenos Aires, La Bastilla, 1973.
- Andrés Cisneros y Carlos Escudé (dirs.), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, tomo XIII, Buenos Aires, CARI/GEL, 1999.
- Alberto Conil Paz y Gustavo Ferrari, *Política exterior argentina, 1930-1962*, Buenos Aires, Círculo Militar, 1971.
- Gordon Connell-Smith, *El sistema interamericano, Problemas de Paz y Seguridad en el Hemisferio Occidental*, Buenos Aires, FCE, 1971.
- Los Estados Unidos y la América latina*, México, FCE, 1977.
- Juan José Cresto, *Presidente Frondizi: la política internacional a través de sus viajes al exterior*, Buenos Aires, Edivérn, 2001.
- Félix Denegri Luna, *Perú y Ecuador. Apuntes para la historia de una frontera*, Lima, Instituto Riva Agüero, 1996.
- Fernando Devoto y Boris Fausto, *Brasil e Argentina: un ensaio de historia comparada, 1850-2002*, Sao Paulo, Editora 34, 2004; edición en español: Buenos Aires, Sudamericana, 2008.
- Torcuato S. Di Tella y Akio Hosono (comps.), *Japón/América Latina*, Buenos Aires, ISEN/GEL, 1998.
- Jean-Baptiste Duroselle, *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, FCE, 1998.
- Dwight D. Eisenhower, *In Review*, New York, Doubleday, 1969.
- Milton S. Eisenhower *et al*, *La Alianza para el Progreso. Problemas y perspectivas*, México, Novaro, 1962.
- William Bragg Ewald, Jr., *The President*, New Jersey, Prentice-Hall, 1981.
- María Luz Ezquerro, “La política exterior de Frondizi”, Universidad Nacional de Córdoba, 2004.
- Boris Fausto, *Historia concisa de Brasil*, Buenos Aires, FCE, 2003.
- Gustavo Ferrari, *Esquema de política exterior argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1981.
- Carlos A. Florit, *Política exterior nacional*, Buenos Aires, Arayú, 1960.
- “La política exterior durante el gobierno desarrollista”, *Todo es Historia*, n.º 249, año XXI, Buenos Aires, marzo 1988.

- Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 1998.
- Adalberto Clifton Goldney, *Río Encuentro*, Buenos Aires, Círculo Militar, 1964.
- Albino Gómez, *Arturo Frondizi, el último estadista*, Buenos Aires, Lumière, 2004.
- “El gobierno de Frondizi y el Brasil”, *Archivos del Presente*, n.º 36, Buenos Aires, 2005.
- De hechos y vivencias*, Buenos Aires, Al Margen, 2008.
- Norma D. González, “U.S.-Argentine relations in the 1950s”, tesis de doctorado, University of Massachusetts, 1992.
- Odette Guitard, *Bandung et le réveil des peuples colonisés*, 3ª ed., París, PUF, 1969.
- Tulio Halperin Donghi, *Historia de América latina*, Buenos Aires, Alianza, 1969.
- Mónica Hirst (comp.), *Argentina-Brasil: el largo camino de la integración*, Buenos Aires, Legasa, 1988.
- Silvia R. Jalabe (comp.), *La política exterior y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, CARI/GEL, 1996.
- Henry Kissinger, *La diplomacia*, México, FCE, 2000.
- Joan P. Krieg, *Dwight D. Eisenhower*, New York, Greenwood Press, 1987.
- Raúl Labougle, *De re diplomática*, Buenos Aires, Kraft, 1964.
- Guillermo Lagos Carmona, *Historia de las fronteras de Chile*, 2ª ed., Santiago de Chile, A. Bello, 1980.
- Archibaldo Lanús, *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945-1980*, 2 vols., Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.
- R. Alton Lee, *Dwight D. Eisenhower. Soldier and Statesman*, Chicago, Nelson-Hall, 1981.
- Jerome Levinson y Juan de Onís, *La Alianza extraviada: un informe crítico sobre la Alianza para el Progreso*, México, FCE, 1972.
- Félix Luna, *Diálogos con Frondizi*, Buenos Aires, Planeta, 1962.
- María de Monserrat Llairó y Raimundo Siepe, *Frondizi, un nuevo modelo de inserción internacional*, Buenos Aires, Eudeba, 2003.
- Leonor Machinandiarena de Devoto, *Las relaciones con Chile durante el peronismo. 1946-1955*, Buenos Aires, Lumière, 2005.
- Daniel M. Masterson, *Militarism and Politics in Latin America. Perú from Sanchez Cerro to Sendero Luminoso*, Westport, Greenwood Press, 1991.
- María Victoria de Mesquita Benavides, *O governo Janio Quadros*, Sao Paulo, Brasiliense, 1994.
- Angel Molinari, *La Argentina en la Antártida; 100 años de presencia permanente e ininterrumpida*. Buenos Aires, CARI, 2005.
- Luis Alberto Moniz Bandeira, *O governo Joao Goulart*, Río de Janeiro, Revan, 2001.
- Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Buenos Aires, Norma, 2004.
- Carlos Moreyra Paz Soldán, *Manuel Prado, político y gobernante*, Lima, 1974.
- Rodrigo Motta, *Joao Goulart, entre a memória e a história*, Río de Janeiro, FGV, 2006.

- Carlos Ortiz de Rozas, *Confidencias diplomáticas*, Buenos Aires, Aguilar, 2011.
- Hebe Carmen Pelosi, “Las relaciones con Francia en la presidencia de Frondizi (1958-1962)”, *Temas de historia argentina y americana*, n.º 11, Buenos Aires, UCA, julio-diciembre 2007.
- “Arturo Frondizi y los líderes europeos”, en *Arturo Frondizi. Su presidencia*, San Isidro, Provincia de Buenos Aires, Academia Provincial de Ciencias y Artes de San Isidro, 2009.
- Rubén M. Perina y Roberto Russell (comps.), *Argentina en el mundo, 1973-1987*, Buenos Aires, GEL, 1988.
- Virgil Pinkley with James F. Scheer, *Eisenhower Declassified*, New Jersey, Fleming H. Revell, 1979.
- Roberto Pisarello y Emilia Menotti (dirs.), *Arturo Frondizi, historia y problemática de un estadista*, 7 vols., Buenos Aires, Depalma, 1986-1994.
- Roberto Porzecanski, *Alliance for Progress or Alianza para el Progreso? A Reassessment of the Latin American Contribution to the Alliance for Progress*, 2005, <http://fletcher.tufts.edu>.
- Robert A. Potash, *El Ejército y la política en la Argentina 1945-1962. De Perón a Frondizi*, Buenos Aires, 1981.
- Stephen G. Rabe, *Eisenhower y Latin America*, University of North Carolina Press, 1988.
- Raanan Rein, *¿Judíos-argentinos o argentinos-judíos? Identidad, etnicidad y diáspora*, Buenos Aires, Lumière, 2011
- Alfredo Rizzo Romano, *La cuestión de límites con Chile en la zona del Beagle*, Buenos Aires, Pleamar, 1968.
- Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, FCE, 2003.
- Arthur Schlesinger, Jr., *A Thousand days. John F. Kennedy in the White House*, Greenwich, Conn., Fawcett Crest Book, 1967.
- Adolfo Scilingo, *El Tratado Antártico: defensa de la soberanía y la proscripción nuclear*, Buenos Aires, Hachette, 1963.
- Kathryn Sikkink, *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.
- Celia Szusterman, *Frondizi, la política del desconcierto*, Buenos Aires, Emecé, 1998.
- Jeffrey F. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Politics: The Alliance for Progress in Latin America*, New York, Routledge, 2007.
- Fabien Théofilakis, « Les écrits d'Eichmann en Argentine (1956-1960). Témoignages pour une histoire nationale socialiste », dans Henry Roussio et Fabien Théofilakis (présenté par), *Eichmann, un accusé hors normes*, Dossier du temps présent, site Internet de l'Institut d'histoire du temps présent, mis en ligne le 06 juin 2011, consulté le XXXXXX.
- Arthur E. Tiedemann, *Breve historia del Japón Moderno*, Buenos Aires, El Ateneo, 1965.

Julio Tobar Donoso, *La invasión peruana y el Protocolo de Río, antecedentes y explicación histórica*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1982.

Keiichi Tsunekawa, “Cambios y continuidad en las relaciones exteriores de Japón y sus implicancias para América Latina”, *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, v. VII, n° 2, Buenos Aires, segundo trimestre 1998.

Manuel Tuñón de Lara, *Testigos de la historia*, Santiago, A. Bello, 1997.

Maurice Vaïsse, *Les relations internationales depuis 1945*, París, Colin, 2002.

Nelson Valente, *Janio da Silva Quadros. Crónica de una renúncia anunciada*, Sao Paulo, Intermedia, 2007.

Jorge R. Vanossi *et al*, *Arturo Frondizi. Su presidencia*, Buenos Aires, 2009.

Charles Zorgbibe, *Historia de las relaciones internacionales*, t. 2, Madrid, Alianza, 1997.