

FUERZAS FICTICIAS

Ideas e intelectuales
en la diplomacia desarrollista



EDUARDO PORRETTI

teseo 

FUERZAS FICTICIAS

FUERZAS FICTICIAS

Ideas e intelectuales
en la diplomacia desarrollista

Eduardo Porretti



Porretti, Eduardo

Fuerzas ficticias: ideas e intelectuales en la diplomacia desarrollista
/ Eduardo Porretti. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
Teseo, 2025. 314 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-482-4

1. Política Argentina. 2. Historia Argentina. 3. Diplomacia. I. Título.
CDD 320.0982

© Editorial Teseo, 2025

Buenos Aires, Argentina

info@editorialteseo.com | www.editorialteseo.com

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

DOI: 10.55778/ts877234824

Imagen de tapa: Jon Tyson en Unsplash

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son
responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

ExLibrisTeseoPress 278096. Sólo para uso personal

teseopress.com

*Dedico este texto a mis hijos:
José Pablo, Catalina y Julieta.*

Índice

Las preguntas de Frondizi.....	13
¿De qué trata este libro?	15
Prólogo	17
<i>Roberto Russell</i>	
1. La teoría.....	21
Bibliografía	23
Metodología.....	32
2. El gobierno de Frondizi	35
Contexto histórico	35
Economía.....	39
Política exterior.....	41
3. Fuerzas ficticias. El rol de los intelectuales en la modernidad desarrollista	47
Introducción	47
El desarrollismo: una apuesta moderna.....	51
Mujeres modernas.....	56
Una diplomacia moderna.....	59
Ideas.....	62
Intelectuales	64
Arturo Frondizi.....	65
Rogelio Frigerio	68
Otros intelectuales	70
Nacionalismo y diplomacia	77
La hibridación del pensamiento presidencial	80
El mapa intelectual.....	86
Intelectuales y política exterior	88
Intelectuales inorgánicos.....	89
Políticos tradicionales	91
La revista <i>Qué</i>	91
La Usina.....	96

4. Una autonomía híbrida	105
Introducción	105
Los condicionantes domésticos frente a la autonomía híbrida.....	115
La prensa.....	124
La ruptura de relaciones con Cuba (febrero de 1962) ..	134
La forma local de los condicionantes sistémicos.....	137
La Argentina y los EE. UU. en la ONU	141
La Cancillería frente a la autonomía híbrida.....	146
5. La agenda de la política exterior.....	151
1958.....	151
Uruguay y Brasil	152
Chile y Perú.....	153
Estados Unidos.....	154
Inicio del mandato presidencial	156
1959.....	160
Percepciones hemisféricas	165
(Neo)panamericanismo: desarrollo o insurgencia	167
Excurso: Frondizi en la Antártida.....	173
La visita	183
1960.....	188
La crisis hemisférica	193
Excurso II: el caso Eichmann y la diplomacia desarrollista.....	195
La gira europea.....	198
Agosto en Costa Rica: instrucciones en disputa.....	205
Septiembre en Bogotá: desarrollo o revolución	213
1961	218
La Conferencia de Uruguayana.....	221
Agosto en Punta del Este: la CIES	225
Guevara en Olivos.....	226
Frondizi en Nueva York	233
Encuentro en Trinidad y Tobago.....	237
Nochebuena en Palm Beach	239
La batalla de Punta del Este	243
El discurso de Paraná	247
El golpe de Estado	249

6. Conclusiones	253
Introducción	253
Diplomacia simultánea	255
Los valores en el proceso de toma de decisión	259
El sujeto de la política exterior argentina.....	262
El aporte de este texto.....	273
Los usos de este ensayo.....	275
Referencias bibliográficas	279
Referencias bibliográficas del capítulo 1	279
Referencias bibliográficas del capítulo 2	281
Referencias bibliográficas del capítulo 3	282
Referencias bibliográficas del capítulo 4	288
Referencias bibliográficas del capítulo 5	290
Referencias bibliográficas del capítulo 6	298
Anexo	301

Las preguntas de Frondizi

El fichero era de metal. Pintado de un gris desvaído, era grande y sólido. Estaba ordenado alfabéticamente, el anaquel de la izquierda por autor y el de la derecha por título del libro. Apenas uno atravesaba el patio central de la universidad, dejaba el café a la izquierda y contenía la respiración para evitar el olor que durante la noche dejaban los murciélagos, se encontraba con un pasillo por el que se accedía a la biblioteca.

Antes de ingresar, había un enorme anaquel con gavetas que tenían una manija y sobre ella una breve ficha en la que se leían seis letras, que indicaban autores o libros. Yo buscaba textos sobre los 50 y 60, desde entonces, mis décadas favoritas. Había poco y nada. Una ficha rezaba *política exterior argentina 1930-1962*. Fui con la ficha a la bibliotecaria, quien sin mirarme ni saludar tomó el breve papel blanco con tres rayas azules que mostraban la lista de personas que habían consultado, con las fechas de entrega y devolución, hizo un gesto gimnástico hacia un anaquel y regresó con el libro en su mano izquierda, señalando mi pecho con el índice de su mano derecha para decirme *es uno de los más pedidos, sólo te doy un día*.

Un texto breve, con una tapa que alternaba el blanco con un azul delicado, galopaba con elegancia sobre los saltos de la diplomacia argentina. El libro de Conil Paz y Gustavo Ferrari era reciente, informado y sesgado. Salteé los primeros capítulos y pronto me vi envuelto en los avatares de un agitado 1958: los autores le dedicaban varias páginas al desarrollismo y el editor había destacado en gris la transcripción de documentos. Conil Paz y Ferrari criticaban al gobierno de esa época con fruición, pero a mí se me iba despertando una curiosidad cercana a la admiración. Así, mientras los agravios se concatenaban, mi entusiasmo por ese gobierno crecía.

¿Qué buscaba en ese libro en 1981? Tenía 17 años y los años sesenta eran historia reciente. ¿Qué había para mí en esos años? ¿Qué tenían esos hombres y esas mujeres que rodeaban a Frondizi? ¿Me decían algo esas fotos en blanco y negro con gestos adustos? ¿Era un anhelo del pasado reciente, una nostalgia del orden binario del siglo XX, era ese epítome de la modernidad que muestran las imágenes, era el pudor que daba el equilibrio ante un mundo a punto de explotar?

¿Era el estilo, la exudación de inteligencia? ¿Eran la época, la sutileza de los gestos? ¿Era la ropa, casual, pero elegante? ¿Eran las corbatas negras y delgadas, los anteojos negros de carey, los vestidos de cuello redondo a lo Jackie Kennedy? ¿Era la tan calculada como natural displicencia para enfrentarse a la tensión geopolítica, la muestra sosegada pero visible de sensibilidad popular, o la serena mirada sobre el mundo en llamas? Me inicié, así, temprano, en un culto oscuro pero recurrente que circula, cada tanto, por los *papers* académicos, las charlas de café y las voces engoladas de los locutores de radio: *Frondizi había sido nuestra última oportunidad*.

¿La obsesión con Frondizi será parte de la obcecación argentina por estudiar el decadentismo? ¿Es la neurosis historicista por identificar el momento preciso, la hora fatal, la encrucijada perfecta en la que perdimos el rumbo? ¿Será porque los 50 y 60 estaban llenos de futuro y la modernidad estaba asegurada? ¿Será estudiar el desarrollismo mi aporte personal, breve, sesgado e incompleto al verdadero deporte nacional: la observación parsimoniosa del fracaso, la mirada aterida sobre el derrotero crónico de la economía, el deleite ante el abismo institucional y la vulgata de café sobre un pasado mejor y un futuro que casi llega? Veremos.

¿De qué trata este libro?

Este libro estudia la relevancia de las ideas y el rol de los intelectuales en el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), con foco específico en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, sin asimismo dejar de evaluar ese rol en la economía y la política. Sobre esa diplomacia, las interpretaciones habituales afirman que el objetivo primordial de esa política exterior fue económico. Sin embargo, sostengo que dicho enfoque no logra explicar las posiciones autónomas de la cancillería argentina de la época y, en cambio, propongo una interpretación con foco en *asuntos intangibles*.

Mi lectura considera la política interna, la economía y la política exterior desarrollista como el resultado de la combinación de una serie de factores que influyeron en ellas de manera correlativa y, en determinadas circunstancias, causativa. Para ello, analizo con detenimiento el proceso de toma de decisiones y, particularmente, el mapa intelectual de ideas y asesores que formaban parte de dicho mecanismo. También reviso la agenda desarrollista durante los cuatro años de gobierno, que tuvo lugar en medio de una coyuntura local e internacional particularmente desafiante.

Prólogo

ROBERTO RUSSELL¹

Eduardo Porretti abre este libro con una breve sección en la que señala la obsesión que tiene con Frondizi y su proyecto de gobierno desde su temprana juventud. Un sentimiento, acompañado de admiración, que se sustenta en su respeto intelectual hacia la figura del expresidente, así como también en su especial interés por una etapa de nuestra historia que integra la extensa lista de promesas incumplidas de la Argentina. En una dimensión más profunda, este interés expresa la inquietud que a tantos nos une sobre el curso del país como experiencia fallida. Se trata de un tema de viejo arraigo que se entronca con una idea que también se reitera: la de un nuevo comienzo que deje atrás para siempre las desventuras, los yerros y las decepciones.

El gobierno de Frondizi ocupa un lugar de particular atención en esta penosa colección de oportunidades perdidas por dos razones principales que ahondan el sentir colectivo de frustración. Me refiero al carácter transformador del proyecto que impulsaba y a la condición de estadista que se le asigna al presidente junto a la calidad profesional de las personas que lo rodeaban en la tarea de gobierno. Tras su derrocamiento en 1962, nuevos ciclos de oportunidades perdidas y la inevitable comparación entre ellos dieron lugar a una creciente reivindicación de la etapa de Frondizi y, en el consiguiente balance, a una evaluación positiva de su orientación y propósito. Más aún, ha llegado a situarse como un ejemplo a seguir, siempre con cierta pesadumbre o nostalgia por lo que prometía y no alcanzó a ser.

¹ Profesor Emérito, Universidad Torcuato Di Tella.

Precisamente, las dos razones apuntadas son las que despertaron el entusiasmo juvenil del autor por Frondizi y su gobierno. Años más tarde, lo llevaron a desarrollar una meticulosa y original investigación de la que resulta este libro. El trabajo se ordena en torno a una pregunta central: ¿qué papel tuvieron las ideas del presidente y de su grupo de asesores en la determinación de la política exterior? Por cierto, el interrogante no se limita a indagar sobre la relación entre estas ideas –un factor que suele denominarse “sistema de creencias” en la bibliografía sobre relaciones internacionales– y las orientaciones básicas de la política exterior. Este vínculo es bastante obvio, dado que las creencias influyen en las percepciones de los líderes y en su diagnóstico de los acontecimientos externos y, en consecuencia, en la conducta que se favorece. El problema se presenta cuando se procura demostrar el peso causal relativo de las ideas en situaciones específicas en las que, como es manifiesto, también intervienen otros factores relevantes, tanto internos como externos al país. La dificultad se acentúa porque algunas ideas de los líderes pueden cambiar, como se dio en el caso de Frondizi en materia de política petrolera, que varió de un discurso inicial nacionalista hacia posiciones más pragmáticas e innovadoras.

Con maestría, el autor enfrenta estos obstáculos y nos muestra de manera convincente que las creencias del presidente y de su grupo de asesores tuvieron un efecto independiente sobre aspectos fundamentales de la política exterior. Aquí reside su gran aporte al conocimiento de esa política. A la vez, nos advierte que la potencia causal de esas creencias debe sopesarse, en cada caso concreto, en relación con otros dos factores que también tuvieron un fuerte impacto en el proceso de toma de decisiones: la constante presión militar durante un régimen político de “democracia tutelada” y las exigencias de la diplomacia de Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría.

En esas circunstancias restrictivas, era en principio contraintuitivo pensar que las ideas de los gobernantes

pudieran determinar medidas concretas de política exterior. Más aun cuando existían fuertes ideas en disputa en el seno del proceso de decisiones que involucraban aspectos identitarios o posiciones contrapuestas en condiciones de asimetrías notorias de poder. En efecto, las creencias de Frondizi y de su grupo de asesores se oponían, en general, a las de los militares, al tiempo que diferían de las de Washington en asuntos de primera importancia para la Casa Blanca. Las discrepancias con los militares sobre los atributos que conforman la identidad nacional del país encontraron su terreno más fértil para expresarse en asuntos fundamentales de la política exterior. Con Estados Unidos, los desencuentros principales obedecieron a las lecturas diferentes de ambos gobiernos sobre la forma de relacionarse con Cuba y de abordar el vínculo entre seguridad hemisférica y desarrollo económico de América Latina.

No obstante estas dificultades, Porretti sale airoso de este desafío y nos ofrece una obra notable que abre nuevos caminos para el estudio de la política exterior. Además, es un estímulo para seguir explorando el nivel de análisis que corresponde a la famosa primera imagen de Kenneth Waltz. Las condiciones de la época nos llevan a poner particularmente el ojo en este nivel. Estamos en un mundo de retroceso democrático y de fortalecimiento de los autoritarismos vigentes en el que los líderes y sus entornos encuentran un vasto espacio para imponer sus creencias y determinar o influir decisivamente en la conducta externa de sus países. Una razón más, y no menor, para leer con atención este libro y apreciar sus hallazgos.

1

La teoría

El propósito de este ensayo es demostrar la relevancia de las ideas y el rol de los intelectuales en el proceso de toma de decisiones del gobierno del presidente Arturo Frondizi (1958-1962). Las lecturas convencionales afirman que el principal objetivo de aquel proceso fue colaborar con la estrategia de desarrollo económico. Otros análisis, sin embargo, afirman que dicha política –aprovechando la disputa hegemónica de la Guerra Fría– mostró rasgos de autonomía, siempre que esos rasgos fueran funcionales al programa económico. Una interpretación historiográfica compara la estrategia desarrollista con otro proceso político (el desarrollismo brasileño) con foco en las limitaciones políticas internas de la Argentina posperonista, que impidieron alcanzar el objetivo de la política frondicista: el desarrollo económico.

La afirmación de que la política de Frondizi buscó meramente promover la agenda de desarrollo (con énfasis en el aumento de las exportaciones y la captación de inversiones extranjeras) tiene sentido, pero no puede explicar los *rasgos autonómicos* evidenciados durante ese gobierno. Ese argumento encuentra un límite paradójico y deja asuntos inexplicados, lo que requiere de una perspectiva que lo desafíe y promueva una interpretación más compleja que atienda al rol de las variables intangibles. Considero que el paradigma convencional se ha enmarcado en las dimensiones materiales y tangibles del contexto nacional e internacional, no abordando la relevancia de ciertos valores culturales, jurídicos y políticos que fueron parte de esas prácticas, originadas

en la formación intelectual de los asesores más cercanos al presidente argentino.

Sostengo que, a pesar de la presión ejercida por los factores internos y externos, así como de una serie de coyunturas adversas, la diplomacia desarrollista buscó, y por momentos alcanzó, cierta autonomía. En mi opinión, la autonomía alcanzada por la diplomacia desarrollista fue una *autonomía híbrida*.

Esa diplomacia tuvo variables independientes que la influyeron, tales como la presión de los líderes militares, el rol de la diplomacia de los EE. UU. y la labor de los asesores presidenciales. En menor medida, tuvieron relevancia los dirigentes políticos de la UCRI, los diplomáticos argentinos y la prensa. He buscado identificar el patrón de relacionamiento entre el accionar de estos factores y la política exterior argentina, mostrando de qué modo las presiones de estos factores fueron decisivas para el patrón de inserción internacional que adoptó la Argentina.

Como ejemplo, menciono lo siguiente:

- Resultado de la presión de los militares anticomunistas, la diplomacia argentina debió resistir iniciativas con Brasil y conceder posiciones en la relación con Cuba.
- Los altos funcionarios de los EE. UU. influyeron sobre el Palacio San Martín con el fin de sumar a la Argentina a una posición de condena colectiva a la Revolución cubana, lo cual generó cambios y resistencias en la postura diplomática argentina.
- Producto de la formación intelectual de los asesores presidenciales y el modo en que ellos interactuaron con el presidente, la diplomacia frondicista tuvo rasgos autonómicos, a pesar de las presiones para que el patrón de relacionamiento bilateral y multilateral adquiriera rasgos seguidistas.

De tal modo, muestro que este mecanismo tuvo un funcionamiento sistémico, esto es que los factores que

intervenían en el dispositivo se influían mutuamente, aunque de modo asimétrico. Así, fue mayor el grado de influencia de la diplomacia estadounidense respecto de la conducta del gobierno argentino, pero a ambas les impactó la escalada bilateral entre La Habana y Washington en el marco de la crisis de la Guerra Fría. Para la Argentina, la radicalización de la Revolución cubana implicó un desafío en la estabilidad política de su gobierno, ante la resistencia ofrecida por el presidente respecto de los reclamos castrenses. En los EE. UU., el gobierno sufrió un impacto similar, pero en un escenario en el que lo bilateral se vinculaba con el escenario global de la Guerra Fría, en el que esta tensión se enmarcaba en la disputa hegemónica entre Washington y Moscú.

Bibliografía

Para este escrito combiné herramientas teóricas de distinto tipo, buscando comprender procesos políticos de naturaleza híbrida y de comportamiento simultáneo. Así, usé conceptos de las relaciones internacionales (RR. II.) que abordan la relevancia de las ideas, lecturas sobre los procesos de toma de decisión para comprender la tensión entre los diplomáticos y los factores de poder a la hora de definir la política exterior, herramientas de la sociología para comprender cómo se conforma el ámbito de los asesores presidenciales y desarrollos teóricos de la historia intelectual para analizar de qué modo circulaban las ideas en dicho ámbito. Veremos algunos a continuación.

Habitus

El foco principal del trabajo está circunscripto al proceso de toma de decisiones y –en particular– al rol que desempeñaron los intelectuales y las ideas en dicho proceso. Para ello, entre otras, utilizo herramientas teóricas que abordan la relevancia del rol de los intelectuales en la política. En

particular, me valgo del concepto de *habitus* para entender el esquema mental de representaciones y las prácticas políticas que devienen de él, a partir de la formación intelectual y política de los pensadores cercanos al presidente (Bourdieu, 1977; Lizardo, 2004).

La posición social y la formación académica de esos intelectuales se situaron en un campo concreto de relaciones sociales, funcionaron como esquemas generativos de una *matriz estructurante* de las percepciones e influyeron finalmente en las opciones evaluadas como plausibles en el proceso de toma de decisiones. Aun con diferencias entre sus formaciones académicas, sus experiencias políticas e, incluso, su pasado personal, los asesores del presidente Frondizi formaron parte de un grupo específico de personas, con cierta perspectiva de los asuntos públicos, un tipo particular de actividad intelectual y un estilo similar de operar en política.

Dicho *habitus* funcionó sobre los asesores como una *estructura estructurante*, esto es, una dimensión conceptual y relacional que le permitió al tándem Frondizi/Rogelio Frigerio organizar un mecanismo de toma de decisión a partir tanto de ciertas prácticas (individuales y sociales) como de percepciones de esas prácticas. Esos asesores –con distintos rangos y jerarquías– funcionaron en un esquema particular de circulación de una serie de saberes, observaciones y discursos cuyo alcance puede medirse en términos tangibles y para cuyo rol fueron elegidos por ser portadores de un cierto capital cultural, social, económico y simbólico. Así, describo el funcionamiento de un mecanismo que tuvo lugar en un contexto histórico específico, en el que algunas convicciones previas fueron debatidas y reemplazadas por otras herramientas teóricas. Mediante dicho mecanismo, los asesores presidenciales trazaron un diagnóstico y propusieron soluciones, fenómeno que no tuvo lugar en un vacío moral y político, sino en un marco de referencias provisto por ciertas estructuras sociales. Para comprender ese fenómeno, reviso los procesos de formación de significados

de la realidad argentina de fines de la década de los 50, con foco en el debate sobre la política y la economía, describiendo esquemas de interpretación que me permitan comprender la racionalidad bajo la cual operó el proceso de toma de decisiones del gobierno desarrollista.

Ideas

Así como el rol de los intelectuales fue clave en la formulación de la estrategia diplomática desarrollista, también lo fueron las ideas de la época, que sirvieron para moldear la cosmovisión de los asesores del presidente Frondizi, un conjunto de nociones vinculadas a la política y a la economía en clave moderna, que analizaremos oportunamente. En tal sentido, coincido con la perspectiva que afirma que *las ideas son factores clave* en la formulación de la política exterior (Goldstein y Keohane, 1993). No es que exista una primacía de las ideas sobre los intereses concretos (militares, comerciales) sino que la perspectiva se configura mediante un balance entre ambas dimensiones.

De ese modo, las ideas despliegan un *rol exógeno* al proceso de toma de decisión, brindan un orden predeterminado a las alternativas sobre la mesa del responsable de la estrategia. En esa misma posición, se destaca la cuestión de las creencias, que funcionan como paradigmas o marcos de referencia que –penetrados por cierto ambiente cultural– están imbricados con cierta identidad y evocan una determinada lealtad epistemológica.

Estas creencias tienen un gran impacto en la vida política y otorgan persistencia e inmunidad a cierta forma de interpretar el escenario internacional. Incluso, una vez tomada la decisión, las ideas sirven además al *ejercicio de legitimación* frente a una comunidad determinada, dado que contribuyen a dotarlas de sentido y al diseño de las agendas políticas. En esta interpretación se pone en crisis la certeza de que el Estado toma su decisión de manera racional –algo en lo que coinciden tanto el realismo/neorrealismo como

el liberalismo— y se revaloriza la relevancia de las ideas en un triple rol: proveen una suerte de cartografía en el diagnóstico inicial, afectan las estrategias cuando el escenario es inestable y penetran significativamente las instituciones políticas. Asimismo, en una etapa previa al proceso de decisión en sí mismo, las ideas reducen el número de opciones, enfocando la decisión de una manera inconscientemente sesgada, guiando la lectura del escenario internacional en momentos de incertidumbre, estableciendo patrones de comportamiento en las variables a observar y/o aportando motivaciones éticas para la acción, tal como lo han planteado Goldstein y Keohane en 1993.

Así, las decisiones políticas no son producto íntegra o exclusivamente de un proceso de cálculo costo-beneficio, sino más bien de *procesos dialógicos* (como afirmó Polanco en 2013) en los que la racionalidad es construida a partir de la combinación de distintas dimensiones (actores, contextos, intereses, cosmovisiones), en un mecanismo de constante definición, priorización y resignificación de los problemas a resolver en dicha decisión. En este proceso, las ideas y las identidades, afirma Polanco, no actúan tanto como principios de causalidad de los intereses sino como causas relevantes en su definición.

En la diplomacia frondicista hubo una particular mirada de la Argentina y del mundo, en el complejo contexto de la Guerra Fría. Por fuera de los condicionamientos materiales, el proyecto político de la élite gobernante en la Argentina estuvo influido por cierto mecanismo de circulación de ideas que —como resultado de un proceso intersubjetivo— influyó en la evaluación del lugar del país en el sistema internacional y en la elección de medios para enfrentar ese contexto.

Diplomacia

Durante el gobierno de Frondizi tuvo lugar, al decir de Putnam, un *juego de dos niveles* que evidenció una intensa y

compleja relación entre política interna y política exterior. De tal modo, durante la diplomacia desarrollista hubo una marcada interacción de los líderes gubernamentales junto a los diplomáticos profesionales con los factores políticos domésticos de la época para establecer procesos de negociación interna para la determinación de la política exterior. Ese momento histórico fue, usando el concepto desarrollado por Manning en 1977, claramente *interméstico*, provocó *enredados tableros paralelos* que, lejos de satisfacer intereses combinados (y lograr *conjuntos ganadores*), generaron una política exterior sitiada por los intereses de actores internos y externos con fuerte capacidad de veto que –sólo parcialmente y por decisión política del presidente Frondizi– logró superar la presión de ciertos actores. En el caso del proceso de toma de decisiones de la política exterior desarrollista –dada su estrecha relación con sus colegas estadounidenses– algunos miembros de las FF. AA. contaron con información privilegiada que redujo e incluso aventajó el *monopolio informativo* del Ejecutivo, lo que aumentó exponencialmente su capacidad de *lobby* sobre la Casa Rosada y el Palacio San Martín.

Por su parte, del lado de la coalición presidencial se configuró un eje con cierto grado de homogeneidad conformado por intelectuales agrupados en torno a la defensa de una política exterior sitiada. La diplomacia desarrollista evidenció así una dinámica específica en materia de movilización de recursos políticos domésticos y la adopción de preferencias en la toma de decisión.

Esta dinámica tuvo una forma particular de relación entre las dimensiones externa e interna de la política nacional, una verdadera *double-edged diplomacy*, concepto que, según la definición de Evans en 1995, muestra un escenario con asesores políticos en distintos roles, diferentes responsabilidades, radio de acción y capacidad para integrar coaliciones.

Identidad

Resulta relevante enfocarse en la identidad cultural y política de las personas clave en el proceso de toma de decisión de la diplomacia frondicista, ya que la particular percepción política de los intelectuales cercanos a Frondizi fue causa y efecto de la *identidad nacional*. La formación previa de los asesores colaboró en la fundación de una identidad, al construir una imagen del mundo y de sí mismos en el mundo, al tiempo que la implementación de determinada política exterior contribuyó, a su vez, al desarrollo de una identidad política y cultural nacional hacia dentro de las fronteras, a partir de las creencias de determinados actores (Merke, 2013; Larsen, 1997). Siempre en el terreno de la identidad, sostengo que –así como las ideas desplegaron un significativo rol en el proceso de toma de decisiones de la diplomacia desarrollista– la *identidad cultural y política* también brindó mecanismos específicos de *identificación de los intereses nacionales* (Wendt, 1994). La relevancia de la identidad cultural y política ratifica nuestra hipótesis de que la diplomacia frondicista no sólo tenía un objetivo comercial sino que perseguía una mayor autonomía política respecto de los EE. UU., ya que –por razones de formación intelectual– los asesores rechazaban el *seguidismo diplomático*.

Asesores

La labor de los asesores estuvo mediada por ciertos valores culturales comunes, en un accionar coordinado bajo la perspectiva de una *comunidad epistémica*, enfoque que resultó determinante en el proceso cognitivo previo al diagnóstico del escenario internacional y clave para la adopción e implementación de determinadas políticas (Haas, 1992).

A través de un sistema de redes, los intelectuales cercanos a Frondizi identificaron los desafíos y determinaron los intereses del Estado argentino, a partir de una

representación del mundo que no es isomorfa, sino que parte de una realidad mediada por *supuestos previos, expectativas y experiencias*. Si bien las condiciones sistémicas y las presiones internacionales impusieron restricciones a la diplomacia argentina de la época, hubo un intento decidido por parte del Estado desarrollista para ampliar el margen de maniobra de la Argentina en el concierto internacional. El proceso de *reducción de la incertidumbre* ante las opciones presentes en el proceso de toma de decisiones, el mecanismo de identificación de los intereses nacionales y la institucionalización de ciertas políticas dentro del aparato estatal fueron llevados a cabo a través de mecanismos específicos y propios del grupo de asesores.

En el funcionamiento de esa comunidad epistémica los asesores presidenciales tomaron nota de las restricciones objetivas pero, dada la forma en que interpretaban el escenario internacional y en que percibían el rol de la Argentina en él, promovieron una serie de acciones que aumentaron el espacio político de la diplomacia nacional. Así, hubo un nítido rol de la *agencia humana* frente a la *estructura* (internacional y nacional) que limitaba la autonomía, un accionar político que intentó operar entre los intersticios que brindaban las condiciones sistémicas de la época. El objetivo del accionar de los asesores presidenciales frondicistas fue el de establecer un mapa de las condiciones reales, identificar los intereses nacionales y proponer políticas específicas, todo ello en un marco general de interpretación ética y políticamente situado.

En un verdadero desafío a las condiciones estructurales, este marco de interpretación estuvo signado por la formación intelectual de los asesores y por las dimensiones normativas que establecían límites de enunciabilidad (aquello que al enunciar tiene sentido), de modo que se construyó una verdadera *episteme*, esto es, un sistema de interpretación que condicionó el modo de entender el mundo en esa época (Foucault, 1966).

Creencias

Para comprender la naturaleza del proceso de toma de decisiones en la diplomacia desarrollista utilizo conceptos tales como *sistema de creencias*, *código operacional* y *mapa cognitivo*. En mi opinión, el sistema de creencias desarrollista estuvo fuertemente influido por la formación intelectual del presidente y de sus principales asesores (Russell, 1996). Como destaca Russell, por fuera de las creencias filosóficas de los líderes, en el proceso de toma de decisión en política exterior también resultan significativas las creencias instrumentales y el código operacional. Durante la diplomacia desarrollista, este instrumental intelectual sirvió no sólo para hacer una lectura del mundo y generar una auto-percepción del rol de la Argentina en él, sino también para adoptar y descartar opciones ante escenarios específicos. Siguiendo la hermenéutica propuesta por Russell, sostengo que la creencia contextual de la diplomacia frondicista se basó en que la Argentina tenía un rol importante que cumplir en un escenario regional signado por el peligro comunista que amenazaba la forma de vida occidental. En esa mirada, nuestro país buscaba constituirse como un modelo alternativo a las naciones subdesarrolladas sin estrategias reales de crecimiento y a la postura radicalizada de la Revolución cubana.

Autonomía

En el patrón de inserción internacional de la Argentina, la política y la economía funcionaban como variables conjuntas y vinculadas (y mutuamente influentes, en una sinergia pocas veces vista en la política exterior argentina). Los objetivos de política económica enunciados por el gobierno frondicista requerían que –en un inestable equilibrio entre la aquiescencia y la autonomía– el Palacio San Martín desplegara una política exterior activa e independiente, ante los desafíos de la Guerra Fría. Para poder implementar su plan

de desarrollo nacional, se requería contar con *espacio político*, de modo que la diplomacia frondicista pudiera identificar oportunidades en la integración económica y la creciente globalización internacional, sobre la base de las prioridades nacionales de desarrollo (Cooper, 1968; Mayer, 2009).

A fines de la década de los 50 y durante los años 60, el auge de nuevos enfoques teóricos (en la CEPAL y fuera de ella) basados en la teoría de la dependencia generaron –en la economía y la política– una profunda reflexión sobre la inserción internacional de los países de la región. Esta mirada crítica sobre las condiciones materiales y las matrices culturales de la periferia –que incluyó, por cierto, una revisión del rol de las élites intelectuales, empresariales y políticas latinoamericanas– buscó impugnar la estructura internacional que perpetuaba esas condiciones.

En ese escenario, el abordaje de la cuestión de la autonomía permitió explorar el espacio específico de condiciones en las que se desarrollaba la relación de los países menos relevantes con las potencias mundiales, y verificar la vulnerabilidad de las naciones económica y políticamente dependientes. Sostengo que ese patrón de relacionamiento –que transformaba sus alianzas internacionales, que buscaba espacio político para sus planes, que tenía esa vocación por la innovación pero también respetaba ciertas tradiciones de la diplomacia regional, con una estrategia de inserción internacional que contaba con una combinación de foco en el desarrollo junto a principios jurídicos, que resistió enormes presiones sistémicas y domésticas, que mantuvo su vocación independiente tanto en los escenarios formales como respecto de diplomacias paralelas y gestiones simultáneas– buscó desplegar durante la diplomacia desarrollista una *autonomía híbrida*.

Metodología

Para explicar la toma de decisiones en la política exterior desarrollista, pongo una estrategia metodológica con base en dimensiones inmateriales tales como la retórica, la identidad cultural y el trabajo coordinado de grupos de expertos. Explico la vinculación de un grupo de asesores con posturas similares, conectados entre sí por su capital cultural y que –aunque procedían de experiencias personales y profesionales disímiles– constituían una red que proveía al presidente y a su principal asesor –Rogelio Frigerio– de un menú de opciones.

Estos asesores, que contaban con un importante nivel de acceso al proceso de toma de decisión, conformaron una red de círculos concéntricos que asesoraron al presidente Frondizi mostrando cierta *coherencia cognitiva* que les permitió procesar la información y sugerir la adopción de políticas enfrentadas con factores de poder (Jervis, 1976).

Para determinar el grado de influencia de esas ideas en el marco referencial de los actores políticos, pongo el foco en los microprocesos políticos, buscando hacer inteligible el mecanismo de toma de decisiones a la luz de ciertas *explicaciones orientativas*, basadas en una suerte de batería conceptual que ordena la elección del actor político, otorga sentido a sus actos y dota de una narrativa a su conducta pública. Para ello, reviso la documentación existente en los archivos presidenciales del Centro de Estudios Nacionales, bajo control de la Biblioteca Nacional Mariano Moreno. La comparación de las instrucciones confidenciales, memorándum y documentación reservada preparatoria y evaluatoria de reuniones me permitió tener una idea acabada del proceso en estudio.

El estudio comparado de las comunicaciones cablegráficas entre las sedes diplomáticas con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las instrucciones impartidas por éste hacia las embajadas involucradas en las negociaciones durante el período de estudio fue documentación relevante

para ratificar mi hipótesis. Esas contribuciones al proceso de toma de decisión de la diplomacia desarrollista fueron identificadas mediante un *mapa intelectual* que determinó el grado de influencia de los intelectuales en este mecanismo.

El gobierno de Frondizi

Contexto histórico

El golpe de Estado de septiembre de 1955 constituyó el momento de consolidación de un proceso político signado por el conflicto peronismo-antiperonismo, proceso que fue iniciado durante el mismo gobierno peronista. La incapacidad del sistema político argentino para resolver dicha dicotomía condujo a un estado de inestabilidad permanente que atravesaría la historia argentina desde entonces, pero que sería de crítica importancia para el gobierno de Arturo Frondizi. En el marco de la denominada Revolución Libertadora (1955-1958) se fueron creando dos respuestas provisorias y antagónicas a lo que se constituiría como el problema político más significativo: qué hacer con el peronismo dentro de un futuro orden político. Esta paradoja generó una división insoluble hacia dentro de la Unión Cívica Radical. El unionismo (de corte conservador, *alvearista*), que había participado de distintos intentos insurreccionales contra la administración peronista, adoptó una posición de total identificación con la Revolución Libertadora. Los partidarios del Movimiento de Intransigencia y Renovación (MIR), reunidos oportunamente en derredor de la Declaración de Avellaneda (una propuesta política de centroizquierda, *yrigoyenista*, consensuada en 1945), se dividieron: el sector comandado por Frondizi mantuvo una relación crítica hacia el gobierno militar y dialoguista con el líder depuesto, mientras que otro sector, liderado por Raúl Balbín, pugné por mantener al peronismo fuera de la

legalidad. Esta dicotomía fue central en el proceso político que llevará a Frondizi al poder (Spinelli, 1991) ya que las transformaciones producidas a nivel político e ideológico durante la vigencia del gobierno provisional fueron clave para comprender la velocidad con que se conformó un frente político hegemonizado por la UCRI (Unión Cívica Radical Intransigente).

Este frente político reunió a sectores independientes de la izquierda (como el grupo Contorno, que luego mostraría su desilusión por la agenda gubernamental pragmática), a militantes del Partido Comunista, a grupos nacionalistas y a votantes no encasillados políticamente (que buscaban superar la dicotomía peronismo/antiperonismo), entre otros sectores que fueron convergiendo en el núcleo primigenio del desarrollismo. Dos elementos resultaron clave para el acceso de Frondizi al poder y la generación de *las condiciones de la victoria*.² Por un lado, la creciente certeza de que los votantes peronistas seguían siendo un grupo político consolidado gracias al naciente fenómeno del *verticalismo en el exilio* (Cavarozzi, 2010), una forma de coordinar el espacio político panperonista ante la ausencia del líder de la Argentina. Este fenómeno reafirmó la identidad peronista, pero también indicó la existencia de un formidable grupo de votantes, pasibles de ser seducidos por una oferta electoral próxima al peronismo. Por otro lado, la noción de que la oferta electoral desarrollista podía asimismo convocar a sectores medios y altos de la población para los que el peronismo había constituido una experiencia traumática pero que no padecían un antiperonismo tan virulento como el que rodeaba a los sectores más conservadores del radicalismo.

Esta *estrategia inclusiva* (Spinelli, 1995) del radicalismo de Frondizi como vía de resolución del conflicto desatado entre el peronismo y el sistema político argentino se vio

² Esta frase es un reconocimiento al libro de Rogelio Frigerio sobre el acceso al gobierno de Arturo Frondizi.

complicada por el accionar de la resistencia peronista pero también por la estrategia del propio Perón, que se balanceaba entre la abstención y el acompañamiento a la propuesta frondicista. Por el contrario, la estrategia de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) se formó –entre otros ejes– alrededor de la idea de erradicar al peronismo de la cultura política argentina, un núcleo discursivo que mostró sus limitaciones para generar un consenso mayoritario, particularmente frente a la lealtad política y la consecuente efectividad electoral que mostró el voto peronista.

Este escenario fue funcional al despliegue de una estrategia frentista y heterodoxa de los radicales intransigentes, menos purista y más ambiciosa, que supo enfrentar el tabú de la política argentina contra las alianzas partidarias. La UCRP, con su propuesta electoral basada en el rechazo al peronismo, no percibió los cambios sociales y políticos que ratificaban la persistencia del voto peronista (Cavarozzi, 2010).

Esta persistencia fue especialmente visible en el proceso de normalización de la Confederación General del Trabajo (CGT), que mostraría el fracaso de la Revolución Libertadora en limitar el control de los sindicatos peronistas. El peronismo sindical, al mismo tiempo, fue transformado con una nueva camada de dirigentes que ya no eran funcionales al gobierno –como algunos, cuando el peronismo estaba en el poder– sino activistas sociales, hábiles negociadores con nervio político y conocimiento de la calle como para golpear al régimen militar. Este camino modificó el proceso desde la heteronomía hacia la autonomía, inverso al generado con la creación del Estado peronista, simbolizado en el nacimiento de las 62 organizaciones en 1957, conformadas desde fuera del Estado y con la sociedad como geografía de combate. Con audacia y pragmatismo, Frondizi estructuró una alianza programática con el peronismo: a cambio del voto popular (el 25 % de voto en blanco en la elección para constituyentes en 1957), prometió sacar al peronismo de la ilegalidad y levantar la intervención a los

sindicatos. El contexto político mostró la ineludible presencia del peronismo en la política argentina: en las elecciones para constituyentes a la reforma constitucional de 1957, el voto en blanco –ordenado por Perón– lograría la primera minoría. Como mencionamos, Frondizi creía que el peronismo y el radicalismo intransigente podrían generar una alianza política mutuamente beneficiosa, pero el otro sector del radicalismo, liderado por Ricardo Balbín, seguía anclado en un antiperonismo atávico cercano al de la Revolución Libertadora.

Naturalmente, Frondizi quería ganar las elecciones y para ello necesitaba los votos peronistas. Pero, además, imaginaba una suerte de camino paralelo, un *entrismo*, que luego sería intentado desde la izquierda en los años 70, combinando el apoyo popular con una nueva agenda política. Las elecciones del 23 de febrero de 1958 otorgaron la victoria a la fórmula Frondizi-Alejandro Gómez. Desde los primeros 100 días su mandato exhibió una marcada fragilidad, bajo la inmediatez de las necesidades económicas, la obsesión anticomunista de los jefes militares y el acecho golpista de un partido político que décadas después haría del respeto a las instituciones un apotegma: la Unión Cívica Radical del Pueblo. A pesar de la enorme presión militar en su contra, Frondizi cumplió con su promesa de devolver los sindicatos al movimiento peronista y limitó la proscripción del Partido Justicialista, aunque sin eliminarla.

Sin embargo, las huelgas obreras, las protestas estudiantiles, el auge de la resistencia peronista y una serie de atentados terroristas llevaron a la facción más antiperonista de las FF. AA. (encabezadas por Carlos Severo Toranzo Montero) a exigir la aplicación de la ley marcial y la pena de muerte. El gobierno, presionado, aplicó el Plan Conintes, que reprimió la protesta popular pero evitó ejecutar las medidas más extremas que exigían las Fuerzas Armadas, como la pena de muerte.

Frondizi, que ya era un traidor para la izquierda, un comunista agazapado para la derecha, un cómplice del

peronismo para las FF. AA., se convirtió así para la resistencia peronista en un represor. Aunque en su campaña electoral, en su agenda política cotidiana y desde el mismo discurso de asunción (*Mensaje para 20 millones de argentinos*) intentó una salida política que pudiera superar el clivaje peronismo/antiperonismo, Frondizi no logró prevalecer en el –Guillermo O'Donnell *dixit*– *juego imposible* de la política posperonista.

Economía

La situación económica en 1958 era sumamente crítica. El país estaba en recesión, el sector industrial se mantenía activo pero dependiente de un fuerte proteccionismo estatal y con equipamiento obsoleto, la producción agropecuaria estaba estancada, había un fuerte desequilibrio en la balanza de pagos y un aumento sostenido de la deuda externa. El déficit comercial superaba los 1.000 millones de dólares, la circulación monetaria era de 70.000 millones de pesos, la deuda externa superaba en 1.100 millones a las reservas de oro y divisas existentes en el BCRA (269,9 millones de dólares) y el presupuesto nacional tenía un déficit del 50 % (Odena, 1984). Si bien el principal objetivo de Frondizi y su equipo fue enfrentar esa debacle económica, su programa político tuvo un objetivo más abarcador, un verdadero intento modernizador de la cultura política local con varios desafíos concurrentes. Así, el desarrollismo buscó ser una instancia superadora de las tradiciones peronistas y liberales, así como un intento integrador de la geografía nacional mediante un proyecto de homogeneización modernizante de la economía y la sociedad. El desarrollismo propuso desafíos a cuestiones sagradas de la cultura política nacional (como el debate sobre educación *Laica o Libre*), brindó una respuesta pragmática a la cuestión de la inversión extranjera (una verdadera herejía política para

la época, algo considerado como una amenaza en la larga tradición nacionalista, que incluía, por cierto, al peronismo y al propio Frondizi) y pudo mostrarse como una opción intermedia entre el impulso revolucionario y el atolladero conservador de la política hemisférica en los años 60. El programa económico adoptó un impulso inusitado, e implementó reformas estructurales a gran velocidad. Frondizi anunció un programa de desarrollo diseñado por el factótum del gobierno, Rogelio Frigerio, formalmente secretario de Relaciones Económico-Sociales, pero quien en realidad coordinaba el gabinete y la labor gubernamental de manera integral.

El programa de Frigerio/Frondizi priorizaba la inversión estatal y privada, local y extranjera, para lo que se propuso y logró sancionar (no sin fuertes debates parlamentarios) las Leyes de Radicación de Capitales Extranjeros (N.º 14.780/58) y de Promoción Industrial N.º 14.781/58, enfocadas en lograr el autoabastecimiento petrolero y energético, así como en captar inversiones extranjeras para la explotación y explotación de recursos naturales y minerales.

Lejos del *entreguismo* del que fuera acusado, el desarrollismo formó un mecanismo institucional que permitió el control total del Estado nacional sobre las inversiones extranjeras. Los tres ejes sobre los que se articuló dicho mecanismo fueron:

1. Nacionalización del petróleo.
2. Monopolio de YPF.
3. Autoabastecimiento petrolero.³

Estos ejes productivos se ordenaron a partir de la normativa sancionada (Ley 14.773/58), que estableció la nacionalización del petróleo y su explotación con foco en el autoabastecimiento, bajo los siguientes parámetros:

³ Según el discurso de Frondizi de lanzamiento de “la batalla del petróleo”.

- art. 1º) Los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos son bienes exclusivos, imprescriptibles e inalienables del Estado Nacional;
- art. 2º) Las actividades del Estado Nacional estarán a cargo de YPF, YCF y Gas del Estado;
- art. 4º) Queda prohibido en todo el territorio nacional el otorgamiento de nuevas concesiones;
- art. 8º) Se declara de urgente necesidad nacional el autoabastecimiento de hidrocarburos y sus derivados (Ibarra, 2022).

Al inicio del gobierno desarrollista el país sólo producía 5 millones de toneladas de petróleo (“Para un consumo de 15.000.000 de toneladas de petróleo, debiendo importarse, por tanto, más de 10.000.000 de toneladas, por un valor que representaba la tercera parte del producto de nuestras exportaciones”, afirmaba Frondizi). Los resultados de la política petrolera desarrollista muestran una fenomenal expansión de YPF y el aumento de la producción nacional, en sólo 4 años, a 15.600.000 toneladas de petróleo (Ferrari del Sel, 2015).

Política exterior

Como fuera mencionado, una parte de la mirada historiográfica asume que la diplomacia desarrollista fue esencialmente una estrategia destinada a apoyar el programa de desarrollo económico, basado en la búsqueda de inversiones extranjeras. Así, un conocido estudio sobre historia diplomática argentina aborda la política exterior de Frondizi (Escudé, 1999, citando a Rouquié, 1982, y Szusterman, 1993) bajo el título *La política exterior al servicio de una estrategia de desarrollo económico (1958-1962)*. Sin embargo, otras lecturas (Miguez, 2011) sostienen que la política exterior de Frondizi no tuvo correspondencia *exclusiva* con el proyecto

económico. Los rasgos autonómicos de la diplomacia desarrollista no eran necesariamente funcionales a los objetivos económicos, sino que satisfacían otros requerimientos: bloquear el hostigamiento opositor, obtener consenso para apoyar medidas impopulares y otorgar un alto perfil internacional al presidente para fortalecer su imagen interna en búsqueda de la ansiada estabilidad política (Esquerro, 2006).

Sostengo que esos múltiples objetivos fueron perseguidos tanto por necesidad política como por la visión ecléctica de Frondizi y su equipo de asesores. La estrategia de autonomía relativa respecto de Washington no sólo buscaba generar espacio político para aumentar la capacidad de maniobra y generar herramientas de negociación para la diplomacia argentina, sino que el esquema involucraba un plan para toda la región.

Así, Frondizi desarrolló un esquema conceptual para encuadrar las relaciones Estados Unidos-América Latina que separó las coincidencias básicas –en el plano de valores y en las metas de largo plazo– de las diferencias auténticas de intereses nacionales (Russell, 1990). Russell, en su texto *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, afirma que

el propósito era poner de manifiesto que estas últimas no tocaban –o al menos no deberían tocar– cuestiones fundamentales que, como tales, constituirían la base permanente del vínculo. Las condiciones de la época no ayudaron para avanzar en la dirección propuesta.

Hubo dos condiciones tempranas que permitieron pensar a Frondizi y a su círculo de asesores una política exterior con cierto margen de autonomía: la ideología presidencial y un escenario subhemisférico (que durante 1958 parecía algo más flexible en el marco general provisto por la Guerra Fría). De tal modo, la diplomacia desarrollista adoptó, en varias ocasiones, posiciones heterodoxas, buscando postularse como un modelo intermedio entre los países más

alineados con los EE. UU. y la Revolución cubana. Finalmente, hubo argumentos domésticos que colaboraron en ese posicionamiento. Algunos expertos (Lanús, 1996; Potash, 1981; Rouquié, 1967) afirman que los rasgos de autonomía de la política exterior frondicista estaban vinculados a una estrategia de lógica política interna.

Así, las decisiones principistas y el papel independiente de la diplomacia desarrollista en la debacle política hemisférica habrían sido movimientos tendientes a mantener el prestigio original de su gobierno y contrarrestar la pérdida de apoyo. Inicialmente, esta búsqueda de autonomía estuvo asociada a la percepción de cierto relajamiento temporal o a la creación de ventanas de oportunidad en el marco general de la Guerra Fría. Así, el sistema internacional evolucionaría de la bipolaridad rígida de la década del 40 hacia un sistema de bipolaridad más flexible, gracias a una suma de factores (Esquerro, 2006).

El Departamento de Estado de los EE. UU. elaboró en enero de 1961 el memorando titulado *Un nuevo concepto para la defensa y el desarrollo hemisférico*, que si bien no descartaba la necesidad de la coordinación hemisférica para rechazar la agresión extracontinental, afirmaba que dicha amenaza se encontraba ya hacia el interior de las sociedades latinoamericanas, por lo que ese desafío debía ser combatido por la cooperación entre americanos y con el apoyo de los EE. UU. al desarrollo económico.

Es por eso que en marzo de 1961 –tanto ante miembros del Congreso, como ante toda la diplomacia del continente americano– el presidente Kennedy anunció la Alianza para el Progreso, ambicioso programa de desarrollo local con base en transferencia de tecnología y asistencia financiera provista por Washington, que suponía un aporte de 20.000 millones de dólares para América Latina durante los siguientes diez años.

En esta coyuntura, puede que la búsqueda de autonomía haya tenido varias causas, incluso, aparentemente contradictorias. Por un lado, la percepción de que la Guerra Fría se

agudizaba, y de que, por tanto, Argentina podría ofrecer a Washington el ejemplo de un tercer camino entre el seguidismo y la rebeldía diplomática. En el gobierno de Frondizi se consideró que este cambio de la matriz de la dinámica de la Guerra Fría permitía ciertas heterodoxias, dado que desplazaba temporalmente la obsesión por la seguridad por un foco sobre las causas del ascenso del marxismo: la pobreza. En esa perspectiva, la política exterior argentina se permitió un rango mayor de autonomía a partir de la percepción de una distensión entre las potencias en disputa en la Guerra Fría y el traslado del foco de la tensión del terreno político al económico (Lanús, 1996; Rapoport, 1997; Potash, 1981; Rouquié, 1967). Así lo afirmó el propio Frondizi en la inauguración del Congreso Nacional el 1.º de mayo de 1960:

La situación mundial experimenta profundas transformaciones. Este hecho adquiere particular significación para nuestro proceso de desarrollo. En términos generales puede afirmarse que las tensiones entre los grandes bloques han ido derivando del terreno estratégico militar al económico-social. Con ello la llamada guerra fría comienza a ceder y esa situación crea condiciones favorables para los intereses de los Estados que necesitan de la cooperación de los países más evolucionados para su desenvolvimiento.

Como ha sido destacado –aun con la diversidad de formaciones intelectuales, morales y religiosas–, los intelectuales que rodearon a Frondizi (y el mismo Frondizi) tenían socializadas una serie de prácticas ante la agenda de política exterior desde fines de los años 50 al inicio de los años 60. De tal modo, esos intelectuales intervinieron sobre y en la diplomacia argentina situados en una *estructura estructurante*, esto es, una dimensión que organiza tanto sus prácticas (individuales y sociales) como las mismas percepciones de esas prácticas (Bourdieu, 1986).

Por fuera de la cosmovisión generada por la ideología de esa generación de asesores, resalto la relevancia de *ideas de rango intermedio* o *ideas programáticas*, esquemas conceptuales que –sin

proporcionar una visión generalizada del mundo– estuvieron presentes durante la administración desarrollista en el proceso de toma de decisión, proveyendo de referencia y marco el accionar concreto (Berman, 1998). Esas ideas programáticas consideraban el escenario internacional como propicio para obtener cooperación técnica y financiera para el desarrollo estructural de las economías regionales, sin por eso practicar el seguidismo (Odena, 1976: 131). Como sostiene Leandro Morgenfeld:

El presidente argentino fue especialmente crítico de la orientación asistencialista de la Alianza para el Progreso (...) y en reiteradas ocasiones reivindicó el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la solución pacífica de los conflictos internacionales (2018: 4).

De algún modo, todo está resumido en el discurso de asunción presidencial, en el que Frondizi afirmó:

Haremos una política exterior digna, responsable e independiente sin olvidar que no somos una gran potencia, pero sin declinar la voluntad de serlo. Aspiramos a recuperar el puesto de vanguardia que tuvimos en América Latina y que nuestras crisis internas nos están haciendo perder.

Apenas llegó al poder, Frondizi y su equipo de asesores –bajo el tenaz comando de Rogelio Frigerio– lanzó un ambicioso programa de gobierno. Con medidas simultáneas de enorme gravitación en la economía y la política, la labor desarrollista mostró un ritmo implacable. En medio de la fase más aguda de la Guerra Fría, aumentada por la crisis cubana, la política exterior desarrollista fue tan creativa como sofisticada. Cercado por un contexto peligroso y en un clima internacional crispado, Arturo Frondizi buscó una armonía entre la presión hegemónica y las necesidades del proyecto económico, mientras sentó las bases de la integración política con Brasil y desplegó una desprejuiciada diplomacia de equilibrios pragmáticos.

3

Fuerzas ficticias

El rol de los intelectuales en la modernidad desarrollista

Se necesitan fuerzas ficticias.

Paul Valéry

Introducción

El rol de los intelectuales cercanos al gobierno fue decisivo en la toma de decisiones. Un mecanismo específico se fue desarrollando ya durante la campaña electoral y todavía más una vez en el gobierno, con distintos formatos en función de la agenda gubernamental, en un proceso en el que algunos grupos fueron variando su rol e importancia. Si bien estos grupos tenían agendas y características propias, se relacionaban mediante una red de mutua interacción que generó un tipo particular de toma de decisión, un mecanismo en el que la formación intelectual de esa generación de dirigentes y el capital simbólico fueron determinantes. Los asesores se organizaron en un sistema de círculos mutuamente influyentes, aunque no todos contaron con el mismo grado de influencia. No todos los asuntos fueron tratados por los mismos asesores, pero hubo una serie de temáticas que fueron comunes, tales como:

- La relación entre el gobierno y el peronismo.
- La agenda económica y el giro pragmático sobre la industria petrolera.
- La relación con los EE. UU. y la presión por un alineamiento más sólido, en medio de la crisis hemisférica y ante la estrategia autonómica del Palacio San Martín.
- Una agenda diversa de asuntos públicos debatidos por primera vez (la enseñanza universitaria privada, la eficiencia de los ferrocarriles, la privatización de empresas estatales, entre otros asuntos) que podríamos denominar *agenda de la modernidad*.

Para determinar el rol de los intelectuales en la administración Frondizi, se debe analizar el valor de los debates instalados por el gobierno desarrollista.

Como fuera mencionado en el capítulo 2, el desarrollismo inició una agenda gubernamental muy activa, no sólo por la velocidad de las reformas propuestas sino también por su intención de enfrentar temáticas consideradas *sagradas*, tanto en la política como en la economía. Ese coraje cívico se desplegaba sobre un frágil equilibrio: el intento de superación del mutuo bloqueo entre el país peronista y el antiperonista. Frondizi, lejos de manejarse con la cautela propia de caminar sobre el delgado hielo que le proveía la reciente recuperación institucional del país, amenazada por la tradición pretoriana de las FF. AA., lanzó un programa destinado a sintetizar ambos países, como si eso hubiera sido de algún modo posible.

A tal efecto, se requerían logros concretos en medio de una fuerte devastación económica, así como contar con una narrativa que explicara el rumbo mientras desafiaba temáticas tabúes. El gobierno se lanzó a construir lo que Ricardo Piglia (2016) denomina “la construcción de una creencia social, de un registro ficcional y de un campo de narración social”.

Esta narrativa gubernamental logró identificar los anclajes culturales que promovían el atraso (el eco del

modelo de la *república agraria*, la intolerancia del pretorianismo faccioso, el populismo irresponsable del peronismo, las marcas del subdesarrollo económico y las desventajas comerciales de la periferia) bajo el concepto del orden (político y económico) conservador. Frondizi le opuso a ese tic perpetuador nudos narrativos de nuevo cuño: la modernidad industrial, la vocación del desarrollo, la reconstrucción social, la modernización de la infraestructura, la apertura al mundo y el dominio legalista del ejercicio de representación política. El epígrafe de este capítulo cita un texto de Paul Valéry, *Política del espíritu*, cuyo párrafo completo asevera: “La era del orden es el imperio de la ficción. Ningún poder es capaz de sostenerse con la sola opresión de los cuerpos con los cuerpos. Se necesitan *fuerzas ficticias*”. La frase de Valéry –afirma Ricardo Piglia (2016)– apunta a definir la relación entre la ficción y el Estado, ya que uno de los niveles fundamentales de la relación social es la narración política.

Tanto los presupuestos de la política exterior como el ejercicio de su implementación muestran una particular forma de vinculación entre los asesores presidenciales. Dicha vinculación tenía como hilo conductor su *capital simbólico*, el reconocimiento entre pares de cierto valor intrínseco como personas valoradas en un círculo social determinado. Si en algunos casos los asesores de Frondizi eran reconocidos por su contribución intelectual, en otros lo eran por su condición de empresarios, especialmente al tratarse de emprendedores. Estos atributos otorgaban un prestigio que les permitía interactuar dentro y fuera del círculo de asesores desarrollistas, siendo funcionales al proceso de toma de decisiones. El capital simbólico del que eran portadores estos asesores no era, al decir de Pierre Bourdieu, un tipo más de capital, sino *un modo particular de capital* con rasgos relacionales que tiene un valor específico dentro de un *habitus* determinado, que vincula agentes sociales que disponen de determinadas categorías de percepción/valoración de estos atributos (Fernández, 2012).

La prolongada inmersión en el campo de lo público (en la militancia política, en los círculos académicos y en la vida empresarial) proveyó a los detentores de dicho atributo de un reconocimiento específico, cuyo rol fue instrumental para desplegar *una diplomacia pragmática y de múltiples apoyos*. Los asesores presidenciales conformaron un circuito de influencias sobre el centro neurálgico de toma de decisión, en un proceso multiforme, con agentes sociales que, insertos en un campo específico de trabajo, formaron parte de un dispositivo especialmente estructurado para adoptar posiciones en asuntos relevantes de política exterior. Los asesores del desarrollismo tenían en mente un abanico de asuntos de crítica importancia, incluyendo procesos tan heterogéneos como la evolución de los precios internacionales de las *commodities* o las negociaciones sobre el desarme en plena Guerra Fría. La interpretación general era consciente del rápido proceso de transformación del escenario internacional, en una época de fuerte transformación tecnológica y de procesos históricos cuyo devenir no podía preverse.

Aunque la idea de un alivio en la tensión hegemónica resultó errada, la noción de enfrentarse a un mundo en transformación rigió durante todo el gobierno. Como afirma Paradiso, todo era nuevo en el planeta:

La revolución científico-tecnológica, el fin de la Guerra Fría y el fenómeno de la reciente descolonización eran los nuevos ejes de los conflictos mundiales. El conflicto Este-Oeste daba paso a un nuevo enfoque de las relaciones Norte-Sur, el cual iniciaría una etapa cooperativa entre las superpotencias y de éstas con los países periféricos.⁴

⁴ Paradiso, J. *Frondizi*. Mimeo sin fecha citado por Cisneros, A. y Escudé, C. (1999) en *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*.

El desarrollismo: una apuesta moderna

El debate sobre la modernidad, la modernización y el modernismo, así como su impacto en los asuntos públicos, es relevante para este trabajo. La modernidad contemporánea fue dinamizada por fenómenos como los descubrimientos científicos, las alteraciones demográficas y la expansión capitalista mundial, que tuvieron profundas consecuencias: nuevas concepciones del mundo, crecimiento urbano, aceleración de los procesos políticos. La fase de la modernidad propia del siglo XX se corresponde a la expansión mundial del proceso de modernización y la cultura del modernismo.⁵ Al mismo tiempo, se produce una infinita fragmentación de la opinión pública y el abandono de las narrativas tradicionales. Esto generará una crítica a la modernidad denominada *modernismo*. La denuncia más radical de los valores de la modernidad provendrá de sus propias filas. Los grandes modernistas del siglo XIX (Marx, Kierkegaard, Baudelaire, Dostoyevski) serán entusiastas y críticos feroces de la vida moderna. El modernismo tendrá una mirada no conformista con los rasgos predominantes de la modernidad, que dará cuenta del impacto de los grandes procesos de cambios (tecnológicos, sociales) en el hombre. El contraste con la tradición es inherente a la modernidad, dado que fuertemente entrelazada con ella se encuentra la capacidad de reflexión en términos racionales y como práctica propia de los intelectuales (Giddens, 1995: 14).

En la vida moderna las prácticas sociales tradicionales serán permanentemente reexaminadas, lo que se observó con claridad durante el gobierno de Frondizi, ya que toda la agenda pública experimentó una profunda reflexión conceptual y práctica. Esta combinación entre reflexión y acción fue particularmente visible en el ámbito de algunas ciencias sociales, como la economía: conceptos tales como

⁵ Esta periodización y algunos de los conceptos aquí vertidos han sido tomados de Berman (1990).

capital, inversión, mercado e industria fueron revisados y atravesados por el proyecto político moderno del desarrollismo. El gobierno frondicista tuvo una marcada impronta racionalista, en línea con el dato axiomático de la modernidad, como intento abarcador de racionalización del mundo; un proceso que se dará a partir de la objetivación y autonomización de los saberes, con miradas que no responderán a dogmas ni a autoridades tradicionales y que tendrán que justificar sus aseveraciones en la propia esfera de conocimiento, en las mismas áreas en que se produce la reflexión.

La modernidad se expresará así en tres grandes áreas de producción intelectual: la esfera cognitiva (el reino de la ciencia), la esfera normativa (el ámbito de la ética) y la esfera expresiva (el arte y la estética). Este intento de racionalización de la historia, que objetiviza e interpreta el derrotero de la humanidad desde la Razón, implica una visión esperanzada, en tanto cree en las posibilidades de la Razón para ordenar la Historia y *le otorga un sentido*.

Durante el desarrollismo pudo observarse, tanto en los discursos como en las prácticas gubernamentales, un sentido evolutivo, optimista, con esperanza en el proyecto nacional y creyente, como buen paradigma moderno, en el *progreso indefinido*. La idea de progreso indefinido no es homogénea. Brunner contextualiza esta interpretación al afirmar que “existe una narrativa estándar sobre el origen y despliegue de la modernidad, cuyo foco explicativo se encuentra –siguiendo a Max Weber– en el proceso cada vez más intenso de racionalización del mundo”.

A su turno, y como reacción a lo anterior, varias vertientes críticas de la modernidad giran también en torno a la problemática de la racionalización, separación entre racionalización y subjetivación (Touraine), contraposición entre racionalidad formal y sustantiva (Habermas), en tanto que el posmodernismo emprende directamente la desconstrucción de la racionalidad moderna (Lyotard).

Otro elemento propio de la modernidad, particularmente presente en la segunda mitad del siglo XX, es la

creación de una nueva subjetividad, ya que con la aparición de diferentes modos de socialización surge un nuevo sujeto que hace distintos intercambios simbólicos con el mundo. Ese proceso resulta clave para comprender al desarrollismo. Una subjetividad que puede aparecer fragmentada, fugaz, inestable, frente al antiguo sujeto que sólo cumplía el plan divino, un sujeto que experimenta el tiempo y el espacio con la velocidad y el impacto tecnológico que no estaba presente en la vida premoderna, ya que “en situaciones de premodernidad, la tradición tiene una función clave en la articulación de la acción y los marcos ontológicos” (Giddens, 1995: 67). Un aspecto clave en la constitución de la subjetividad moderna es su conformación en torno al medio urbano: se abandona la condición bucólica de la vida rural, las relaciones humanas estables propias del modo de producción campesina, la vida apacible del entorno campestre. La vida tiene lugar en un nuevo y creciente escenario: la ciudad. Esta subjetividad se constituye, entonces, básicamente en subjetividad urbana, con la masificación propia de las grandes concentraciones, el impacto de la vida comunitaria en las costumbres y la moral, y el consecuente rechazo anti-moderno de la ciudad como foco de perdición alejada de las sanas tradiciones rurales.

En ese marco de transformaciones propio de la segunda mitad del siglo XX, tiene lugar el gobierno desarrollista. La Argentina experimentaba su propio debate entre modernidad y conservadurismo, un debate que, en el caso argentino, estuvo rodeado por dos ejes fundamentales:

1. la relación entre intelectuales y pueblo;
2. el debate político-cultural sobre el posperonismo.

Sobre el primer asunto (las disputas acerca de las relaciones entre los intelectuales y el pueblo), Altamirano explica el rol de la ensayística y la historia revisionista para desafiar el pasado y el presente de la Argentina liberal:

El divorcio entre las élites culturales y el pueblo fue, durante buena parte de este siglo, uno de los temas del debate intelectual argentino. Al hombre de letras y al hombre de ideas se les haría ese cargo –estar separado de su pueblo– y en esa desconexión se identificará uno de los males del país.

Altamirano cita al ensayista Ramón Doll como iniciador de ese desafío, siempre en clave de traición: “la historia de la inteligencia argentina es una historia de deserciones, de evasiones. Jamás, en país alguno, las clases cultas, viven y han vivido en un divorcio igual con la sensibilidad popular”.

En cuanto a la relación de la Argentina posperonista y la modernización desarrollista, como fuera adelantado en los capítulos 1 y 2, el objetivo político y económico de Frondizi y Frigerio era doble: la integración del peronismo en el sistema político argentino y la superación de su agenda a través de un intenso programa de modernización de la economía y la sociedad argentinas. Ese proyecto político fue claramente formulado antes de la asunción del gobierno, aunque experimentó adaptaciones en su implementación, producto de la presión de los militares. El salto de modernización requería el abandono de ciertos tabúes propios de la cultura política argentina, entre los que se destacaba el rechazo al uso del capital extranjero. La readaptación de la economía argentina y el ingreso del capital extranjero ya había constituido un tema de debate entre las posturas nacionalistas tradicionales (con un rol estelar de Arturo Frondizi, quien publicara su libro *Política y petróleo*) durante el segundo gobierno peronista.

Ese debate prosiguió durante la administración Frondizi, ya que la herencia económica legada por la Revolución Libertadora obligó al desarrollismo a desplegar un programa intensivo de gobierno con base en ideas renovadoras provistas por su círculo de intelectuales.

Al problema de la relación amigable con el peronismo, que generara rechazo en buena parte de la dirigencia política argentina (particularmente en la UCRP), se sumó aquel otro que la bibliografía política y la historiografía califican como el *cambio del programa*, proceso que Frigerio denominara *giro programático*, abandonando el nacionalismo económico de la Declaración de Avellaneda, conformado por las ideas clásicas de la UCR en la materia. El ambicioso proyecto desarrollista tenía como objetivo no sólo un crecimiento industrial acelerado, sino el uso intensivo de inversiones extrajeras en ámbitos sagrados para la iconografía nacionalista (los hidrocarburos): “una apuesta sumamente arriesgada porque desafiaba valores muy arraigados en la cultura política de los sectores medios y populares” (Spinelli, 2017).

A este audaz programa se le sumaba una estrategia diplomática que apuntaba a una reinserción plena en el mercado internacional y un alineamiento en el bloque occidental con una diplomacia pragmática y heterodoxa, en el marco de la Guerra Fría. La velocidad y profundidad de los cambios “generaron rechazos muy marcados, tanto entre sus críticos, como en buena parte de los intelectuales y militantes de izquierda que habían trabajado políticamente para la UCRI” (Spinelli, 2017). En definitiva, los ejes centrales del discurso desarrollista evidenciaban más que un intento de renovación política o de reestructuración económica: el objetivo era generar una verdadera *modernización cultural* de la Argentina. Esa modernización cultural tenía en su núcleo un proyecto de reforma integral de la estructura económica y social en clave capitalista cuyas innovaciones fueron impugnadas por un consenso político y social opositor que superó antinomias de izquierda y de derecha, que se concentró en enfrentar tanto la agenda concreta como la narrativa política frondicista, enfocada simultáneamente en una renovación de la cultura política local.

Aunque parte del programa logró implementarse, “resultó política y moralmente impugnado por el extendido sentimiento

nacionalista que atravesó a partidos y grupos de opinión, a derecha e izquierda del espectro ideológico”.

Mujeres modernas

Otro de los ejes en los que puede percibirse la apuesta moderna del desarrollismo es en su temprano interés en (lo que hoy denominaríamos) el cruce entre la agenda gubernamental y el enfoque de género. Antes del arribo de la UCRI al poder, las propuestas de la intransigencia radical con un foco en el rol de las mujeres en la vida política nacional se habían plasmado en distintos documentos partidarios, así como en los círculos intelectuales convocados alrededor del Centro de Estudios Nacionales (CEN) y la revista *Qué*. El CEN dedicó una sección completa a la *condición femenina*, conducida por Blanca Stábile, mientras que la revista *Qué* comenzó a publicar una serie de columnas con la temática. En las investigaciones, los debates políticos y los artículos periodísticos, la cuestión es abordada en relación con la modernidad pendiente:

Aparece la noción de moderno/a como adjetivación: “sociedad moderna”, “vida moderna”, “Estado moderno”, “mundo moderno”, “partido moderno”, “modernas escuelas profesionales” y la noción “mujer” adjetivada como “moderna”, tan claramente asociada por las investigaciones de corte cultural sobre el período, no se constata en esta fuente donde apenas hay un par de menciones (Gorza, 2018).

En la febril actividad partidaria previa a las elecciones presidenciales, el radicalismo intransigente invocó la cuestión femenina en función de su eje principal: el desarrollo, transitando debates en torno a la participación, la vida pública y la capacitación de ciudadanas, a partir de nociones divulgadas por los organismos internacionales, atravesados por las nuevas narrativas de los años 50.

En esta renovación conceptual, incorporando al debate local vocabulario propio de la evolución conceptual multilateral, se asoció la construcción de la nueva Argentina con la modernidad, bajo el requisito de la incorporación de la mujer en esa tarea:

Existía una sociedad con cierto grado de modernización, pero no lo suficientemente acabada al no incorporarse las voces femeninas; un Estado moderno, pero no completamente tal si las mujeres no eran centro de sus preocupaciones; un partido no lo suficientemente moderno si no se consignaba la presencia plena e igualitaria de las mujeres. Vale decir, la modernidad era concebida como parte de un proceso de modernización inacabado y sólo se lograría plenamente cuando se diera la incorporación de las mujeres aún ausentes o presentes en cupos limitados (Gorza, 2018).⁶



Fuente: revista *Qué*, 1962.

⁶ Gorza, A. (2018). *¿Mujeres modernas para la modernización política? Prácticas y debates sobre la participación de las mujeres en la política, 1955-1966.*

En el número publicado el 23/12/64 con ocasión de homenajes a la lucha partidaria, la revista *Qué* destaca los discursos de Margarita Barreto de Piragine Niveiro y Emilia Menotti, que resaltan la *lucha cívica* de Marisa Muñoz de Liceaga afirmando que “su obra y su pensamiento constituyen la base para la futura acción de la mujer”. Simultáneamente, los modelos femeninos impulsados por dicha revista abandonan la tradición patriarcal por mujeres con nuevos roles: mujeres protagonistas de la vida pública, con formación universitaria y desarrollos profesionales. También hubo un foco en los *desbalances regionales*, que abordó las diferencias entre las mujeres en las provincias y en las grandes capitales, entre el mundo femenino rural y el urbano, así como las diferencias entre niveles educativos. La revista *Qué* aumentó su interés en la problemática femenina con el aumento de la participación popular a través de la sección de cartas de la lectora, la que comenzó a publicarse junto a una nota sobre “las problemáticas socioeconómicas de las mujeres en la que por medio de información censal y observaciones directas, entrevistas y otras estrategias, se describía una situación y se alentaba a cambios modernizadores que permitieran el mejoramiento social en su conjunto” (Valobra, 2014).⁷

Con el arribo de Frondizi al poder comenzaron los intentos de desarrollar estructuras burocráticas con funciones específicas para aumentar la participación política femenina, lo que dio paso a la institucionalización estatal al crearse la Dirección Nacional de Seguridad y Previsión Social de la Mujer (dirigida por Blanca Stábile, con Mabel Baldassarre a cargo de la sección internacional), al tiempo que se coordinó con la Organización de Naciones Unidas (ONU) la primera reunión de la Comisión Social y Económica en Buenos Aires (marzo, 1960). En 1960 este enfoque

⁷ Se refiere al concurso “Esta es mi vida” (Año III, N.º 132, 28 de mayo de 1957).

adoptó visibilidad internacional, al designarse a Blanca Stá-bile como representante ante la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU, quedando Marcela Gatica a cargo de la Dirección Nacional. A fines de 1960 se logró otro hito: el Seminario Nacional de Participación de la Mujer en la Vida Pública.

Frondizi inauguró el evento con un discurso mixto, en el que sobrevivían nociones tradicionales (el papel de la mujer en el hogar) pero invocaba nuevos roles en la esfera pública: “Confieso tener la esperanza de que la mujer se haga presente con energía en los asuntos que hacen a la conducción del Estado, a los de carácter gremial y a los culturales” (Valobra, 2013: 10).

Una diplomacia moderna

La renovación cultural del proyecto modernizador tenía otro eje: la implementación de una diplomacia heterodoxa. Como fuera destacado, la política exterior fue la agenda gubernamental que logró mayor grado de obstrucción por parte de un variado número de factores de poder, con eje central en las FF. AA., por motivos de seguridad, pero sobre todo por involucrar temáticas tan intangibles como sustantivas, relacionadas con el “ser nacional”, la cultura patriótica y los valores argentinos tradicionales. La idea desarrollista de modernizar la sociedad argentina desde el Estado fue una apuesta radical, que se enfrentó a un tradicionalismo de origen heterogéneo pero de accionar homogéneo. Se afirma que el freno a la modernización no estaba sólo localizado en políticas estatales, sino en el impacto que generarían estos programas modernizadores sobre el país, dados los “fuer-tes rasgos tradicionalistas” de una sociedad que durante el gobierno de Frondizi “experimentó una compleja y crucial relación triangular entre modernismo, radicalismo y tradi-cionalismo que marcó las vinculaciones entre los campos

intelectual y político” (Terán, 2008: 77). En esa interpretación, la tarea modernizadora de la cultura política argentina impulsada por el programa desarrollista experimentó bloqueos de sus propósitos reformistas por tres causales fundamentales:

1. Un freno inveterado por haberse planteado objetivos que sobredimensionaban su capacidad de realización, verificando una vez más el aserto de Gino Germani, según quien *la Argentina era un país más modernista que moderno*.
2. Un bloqueo del *país tradicionalista*, cuyo epítome posterior fue el control del país por parte del onganiano, con una política cultural ranciamente derechista y de nacionalismo faccioso.
3. La opción por prácticas transformadoras radicales que resultaron más atractivas para la juventud politizada, frente a las estrategias modernizadoras graduales.

Los intentos de modernización cultural desarrollista tuvieron simultaneidad con el impacto de la teoría cepaliana del desarrollo con el posterior pasaje a la teoría de la dependencia y sus diversas conexiones con el marxismo. Por fuera de sus particularidades, estas innovaciones coincidían en oponerse a las tesis modernizadoras por etapas de Rostow y sostenían la noción general de que esta etapa del capitalismo presentaba una heterogeneidad estructural que permitía estrategias de desarrollo alternativas desde la periferia, apoyadas en una política de industrialización sustitutiva de importaciones con un fuerte protagonismo planificador e intervencionista del Estado: “Nació de tal modo el ‘desarrollismo’, cuya influencia iba a resultar enorme en esos años en toda Latinoamérica, y que enarbolaba una ideología antifeudal, antioligárquica, reformista y tecnocrática” (Terán, 2008: 79). Esta estrategia de *desarrollo alternativo periférico* no sólo innovaba en materia conceptual, sino que el abandono de la teoría convencional de la modernización

implicaba nuevos desafíos técnicos, así como impulsaba debates políticos sobre el actor protagonista: “El actor social de esa revolución ya no podía ser la burguesía nacional, sino una alianza de los sectores populares conducida por la clase obrera, una premisa que resultaba conectada con el archivo marxista en sus diversas variables” (Terán, 2008: 80). En esa tensión entre modernidad y tradición, el mandato de Frondizi atravesó dos operaciones simultáneas: la transformación del *pensamiento presidencial* y el surgimiento de una dinámica específica entre los asesores presidenciales. La oleada modernizadora impactó sobre muchos ámbitos, incluyendo el pensamiento y la práctica del catolicismo, un espacio de significancia para el gobierno desarrollista, cuyo líder fuera paradójicamente acusado de promover el laicismo positivista y el marxismo.

En la Argentina, como en el resto del mundo, comenzó un acercamiento entre los movimientos progresistas y la práctica religiosa que tuvo varias ramificaciones, incluyendo la visibilización de los curas obreros, la adopción de encíclicas con fuerte contenido social (*Mater et Magistra* y *Pacem in Terris*, de 1961 y 1963, durante el papado de Juan XXIII) y una valoración de la militancia católica de base que transformó el catolicismo preconciiliar. Esa novedad tendrá relevancia para la política exterior argentina, dada la relación de varios cancilleres con el catolicismo y el impacto de esa mirada social en relación con el modelo económico y político. Se trata de la expansión de la influencia de Theilard de Chardin, “con su propuesta de reconciliación del cristianismo con teorías científicas como el evolucionismo y al mismo tiempo con una misión que también es de este mundo, al cual es preciso comprender y transformar” (Terán, 2008: 82).

Ideas

Para organizar su cuerpo de ideas en materia de economía y de política, el desarrollismo abrevó en una serie de dispositivos ideológicos y tuvo en varios intelectuales una fuente de recursos discursivos que permitió diagnosticar la debacle argentina y latinoamericana, así como otorgarle sentido al programa desarrollista, por fuera de los paradigmas convencionales. Esta mirada heterodoxa, aportada por intelectuales cercanos al gobierno, hizo posible que algunos paradigmas económicos no convencionales se insertaran de manera articulada en el proceso de toma de decisiones, a partir de un mecanismo de redes intelectuales. Estos intelectuales combinaron varios marcos conceptuales: la vía eclesíástica del pensamiento socialcristiano precepalino, la mirada heterodoxa *dependentista* (Albert Hirschman, Walt Rostow, Gunnar Myrdal, Paul Baran y Raúl Prebisch) y la así denominada *vía autóctona* del núcleo desarrollista-frigerista (García Bossio, 2010).

Debe destacarse, asimismo, la relación entre la narrativa ideológica y el apoyo social del gobierno, ya que la conformación del ideario desarrollista estaba vinculada a la heterogeneidad de la coalición política que llevó a Frondizi al poder (burguesía nacional industrialista, clase media, estudiantes e intelectuales), que tenía distinta formación intelectual y diferentes intereses económico-políticos (Sikink, 1991). Entre las fuentes conceptuales destaco particularmente el aporte teórico de Alejandro Bunge, fuerte opositor al librecomercio, fiel a algunas premisas de la teoría clásica, a favor de la participación del capital extranjero y que proponía un rol relevante en la vida económica para el Estado. Esta versión del desarrollismo industrialista tuvo rasgos específicos durante los años 50 y 60. Su foco en la modernización de la economía se balanceaba con la necesidad de herramientas para la inclusión social, ya que a pesar del antiperonismo reinante, la coalición política triunfante en 1958 –alianza verdaderamente inusual, dada la historia

política previa— era proclive a la recuperación de varias conquistas justicialistas (Sikkink, 1991). Un debate persiste en torno a la importancia en el pensamiento económico de Frondizi de los textos de Albert Hirschman. Una lectura sostiene que la incidencia del desbalance energético (denunciado por Raúl Prebisch en su informe al gobierno de 1956) convenció a Frondizi de adoptar *la estrategia del desarrollo económico desequilibrado*, que consiste, básicamente, en invertir el capital escaso en un sector de crítica importancia y que cuente con *eslabonamientos* con otras actividades (Fernández López, 2008). Así nació la “batalla del petróleo”, que tuvo como complemento la iniciación de una gran industria consumidora de petróleo, la automotriz, y una gran industria facilitadora de la circulación de automóviles: la construcción de carreteras.

Otra interpretación sostiene la singularidad del modelo teórico desarrollista, que combinó distintas tradiciones con creatividad y pragmatismo. Esa interpretación afirma, respecto de Hirschman, que tanto por motivos cronológicos como por inconsistencias teóricas ese ideario fue relativamente autóctono (Cerra, 2012). Esa hibridación teórica en la economía política tendría su correlato en la estrategia diplomática.

Como fuera mencionado, los rasgos autonómicos enfrentaban la presión de los EE. UU. durante la Guerra Fría en el tenso escenario de América Latina, que exigían una postura más alineada con la potencia hegemónica (Sikkink, 1991). Los asesores presidenciales —quienes, por su formación intelectual, eran portadores de una autopercepción de la Argentina proclive a rasgos autonómicos, incluyendo el legado yrigoyenista y peronista— planearon un programa de política exterior que combinaba enfoques tradicionales con un nuevo modelo de inserción internacional. De tal modo, la diplomacia era subsidiaria de la agenda económica pero, sobre todo, de la estrategia política. Para esos intelectuales se cumplía el *dictum* peronista de *la primacía de la política sobre la economía* (Feinmann, 2015).

Intelectuales

Si bien los intelectuales cercanos al poder durante el gobierno de Frondizi provenían de ámbitos muy diferentes, ciertas prácticas (particularmente la vocación de utilizar su formación intelectual para influir sobre los asuntos públicos) eran muy similares.

Esos asesores delinearon un *habitus*, ya que detentaban una particular posición en un sistema específico de relaciones sociales (el gobierno de Frondizi) en el que cierta experiencia personal y algunas prácticas sociales franqueaban el acceso a posiciones relevantes dentro de él. Los consejeros (intelectuales, empresarios, políticos, periodistas) eran, asimismo, portadores de un capital (cultural y social) apreciable en ese ámbito, que integraba un dispositivo político mediante un proceso de familiarización práctica, inconsciente. El *habitus* se postula así como una dimensión fundamental de la clase social de los sujetos: es la “clase incorporada”. La clase incorporada es el cuerpo, la clase social hecha cuerpo. A diferencia de la clase objetivada, que es la posición en el sistema de relaciones sociales según el volumen y el tipo de capital que se posee (económico, cultural, social o simbólico), el *habitus* es la experiencia y las prácticas sociales que se derivan de estas posiciones objetivas (Bourdieu, 1986).

Las personas que actuaron en el proceso de decisiones de la política exterior de Frondizi estuvieron *sujetas a su tiempo*, produciendo prácticas intelectuales y políticas en un contexto cultural determinado, rodeados de interpretaciones del mundo, del país y de sí mismos en ese escenario. El mecanismo compuesto por los asesores desarrollistas mostró *bordes epocales*, pero también evidenció los intentos de estos asesores por instalar una mirada que desafiara los límites convencionales. En el centro del mapa de intelectuales que intervenía en el proceso de toma de decisión estaban el propio Frondizi y Rogelio Frigerio.

Arturo Frondizi

Frondizi fue el único presidente argentino del siglo XX que podría ser considerado –por su formación académica, por su discurso político, por su capacidad analítica– *un intelectual* (Altamirano, 1998). Altamirano afirma que ningún otro hombre público argentino del siglo XX encarnó como Frondizi la imagen del político intelectual: “alto, delgado aunque no frágil, cabeza inteligente, anteojos de armazón gruesa, lenguaje de ideas, pensamiento sistemático” (1998: 4). Frondizi fue, para Altamirano, “el hombre de ideas como político”. Frondizi titubeó durante años entre su actividad académica y la vocación política y él mismo explicaría que en su vida “enfrentó la disyuntiva entre las dos inclinaciones de su espíritu y que sacrificó una, la del cultivo metódico del saber, a los imperativos de la otra, la acción política” (Pavón, 2012: 132).

Como abogado incursionó en la política argentina desde 1930 en la defensa de presos políticos, formando parte de organismos de DD. HH. y adoptando una posición intransigente frente a la dictadura de Agustín Justo. Las ideas económicas de Frondizi tenían vinculación con la producción teórica de la CEPAL en los años 50, pero el desarrollismo se diferenciaría claramente del enfoque cepaliano al recurrir al capital extranjero y al abrir la economía a las multinacionales (Cerra, 2019). Aun con vinculación con el dependentismo por fuera de la vocación industrialista y la matriz leninista de su enfoque, el desarrollismo argentino no es tributario de la corriente estructuralista (Cerra, 2019: 8 y ss.).

La matriz leninista del pensamiento de Frondizi se termina de moldear por el impacto de las ideas de Frigerio y su grupo de estudios, en el que convivían distintas versiones de la izquierda local, formada en la matriz de manuales soviéticos y publicaciones de la Editorial Claridad, dimensión

presente en los escritos de intelectuales orgánicos al PCA, Partido Comunista Argentino (Héctor Agosti, Aníbal Ponce, Ernesto Giúdice y Rodolfo Puiggrós), quienes luego se enfrentarían a la línea ortodoxa del partido.

En los escritos de esa época, el uso de capital extranjero para dinamizar la industria local devino un tópico recurrente, citando discursos de Lenin defendiendo su uso en *sentido nacional* (Piemonte, 2013). En ese tema, de trascendental importancia, la relevancia del pensamiento de Rogelio Frigerio es tan decisiva que incluso opaca el rol de Arturo Frondizi en la redacción del *credo desarrollista*. Así, en “Las condiciones de la victoria” y en “El desarrollo argentino y la comunidad americana”, Frigerio afirmaba:

- a. El carácter científico en la formulación de la política económica como resultado de la elucidación de las leyes necesarias del desarrollo.
- b. La necesidad del capital extranjero para favorecer el desarrollo de la industria de base (petróleo, siderurgia, petroquímica).
- c. En relación con el punto anterior, la distinción entre capital extranjero que prolonga la dependencia y aquel que, por el contrario, permite superar el atraso.

La lista de tópicos enumerados por Cerra se completa con

- d) La posibilidad de obtener los fondos necesarios por parte de los Estados Unidos como potencia hegemónica occidental, en el marco de su competencia con la Unión Soviética.
- e) El nacionalismo de fines frente al nacionalismo de medios como instrumento para conseguir la efectiva –y no declarada– liberación nacional.
- f) La existencia de una economía internacional atravesada por monopolios. La pequeña industria no puede convertirse en el motor del desarrollo.
- g) La necesidad de aumentar la producción del campo a través de la industrialización y la oposición a dividir la tierra mediante

una reforma agraria. h) El impulso de la integración geográfica para combatir el gigantismo de la región pampeana. i) Los fenómenos monetarios y la inflación son el reflejo de la oferta de bienes y por lo tanto, de la producción. j) La participación del capital privado en la generación de riqueza. El Estado debe orientar las actividades económicas y limitar su participación sólo en sectores clave (Cerra, 2019: 12).

El paradigma económico inicial de Frondizi –sobre todo, el de *Política y petróleo*– tenía rasgos de marxismo básico, con un foco en la industrialización a lo Lenin. El marxismo frondicista original parece algo mecanicista, ya que tenía un *énfasis marxista un poco automático*, analizaba la sociedad como un mero sistema productivo que generaba una superestructura cultural, a partir de una forma de propiedad específica (Pavón, 2012; González, 2011). También podríamos decir que en esa etapa del desarrollismo –al combinar conceptos de Víctor Raúl Haya de la Torre y de cierto irredentismo latinoamericano propio de la década del 20– Frondizi tenía una visión algo lineal de la historia, basada en una especie de marxismo muy sumario, *de cartilla*, pero novedoso, considerando la marginalidad de esas ideas en la historia política argentina (González, 2011). Como fuera señalado, esa versión sencilla de marxismo se reforzaba por la formación de asesores que venían del leninismo y que citaban textualmente conceptos de Lenin en sus intervenciones (apostando al desarrollo industrial de la ex Unión Soviética).

Así, sin usar la dialéctica marxista-leninista, su lectura del peronismo y del pasado nacional evidencia todo un sistema de relectura de ese legado político, con intención superadora, en una suerte de *dialéctica rústica*, que buscaba superar la diatriba política local formando un gran frente nacional (González, 2011). La formación ideológica de Frondizi, de izquierda, impactó en la situación interna del partido, contra la vieja dirección “unionista” de la UCR, que sufría un desgaste (Jaitte, 2014).

El grupo de Amadeo Sabattini no logró generar el necesario recambio partidario y eso generó las condiciones para que un nuevo grupo interno (MIR) postulara a Frondizi como uno de sus referentes (el otro era Moisés Lebensohn), en medio de “una corriente que sostenía posiciones a *gauche* con tintes entre nacionalistas y antiimperialistas así como antiterratenientes, con un programa muy avanzado que se expresó en la renombrada Declaración de Avellaneda de 1945” (Jaitte, 2014).

Rogelio Frigerio

El encuentro con Rogelio Frigerio reformaría aspectos clave de ese paradigma. Frigerio, con una inclinación juvenil por el marxismo (había formado parte de Insurrexit, grupo universitario ligado al PCA,⁸ sin llegar a ser un miembro orgánico), no había completado una carrera universitaria, aunque tenía una sólida formación en filosofía y economía, tras un breve paso por la facultad de Ciencias Exactas, y contaba con un estilo empresarial e innovador, lo que le daba a su perfil una combinación única de lecturas profundas de las herramientas teóricas junto a una experiencia práctica en los negocios y la economía (Morando, 2015). De hecho, tanto la alianza de clases que propone para dar el salto cualitativo del desarrollo como la visión de un país integrado en todas sus zonas, “son conceptos que Frigerio plantea para la Argentina muy probablemente inspirándose, como referente teórico, en las reflexiones de Gramsci para la realidad histórica italiana” (Ariza, 2018). La combinación de ambas lecturas generó una sinergia única en la política argentina (Luna, 1962), ya que para Frigerio, el encuentro

⁸ De acuerdo con Tarcus (2018), existen dos grupos homónimos, uno inmediato a la revolución bolchevique y un segundo Insurrexit (1932-1935), formado por un grupo de estudiantes universitarios comunistas de carácter antirreformista, liderados por Héctor Agosti y donde militó Ernesto Sábato.

con Frondizi significó tomar contacto con una fuerza política muy importante; mientras que a Frondizi lo conectó con un grupo que proveía “ideas, nociones, esquemas e, incluso, discursos para su acción política” (Luna, 1962).

El rol desempeñado por Frigerio como coautor del núcleo ideológico del desarrollismo fue tan significativo como el de Frondizi y, en más de un aspecto, aún más importante. Gracias a esa *sinergia* (Altamirano, 1998) y a la impronta frigerista, el proyecto original de Frondizi de continuar con la industrialización convencional basada en la sustitución de importaciones cambió sustancialmente y devino una estrategia integrada, innovadora y veloz, imposible sin el concurso del capital extranjero. Frondizi –que es acusado de haber asumido el poder gracias a un discurso nacionalista y de izquierda para luego traicionar su programa político, producto de su maquiavelismo o por la adversidad de la coyuntura– atravesó un verdadero proceso de *hibridación ideológica* (Altamirano, 2017), abrió un cauce político para la izquierda radical y el nacionalismo antiimperialista, combinando la visión que le otorga un rol sustancial al Estado con la necesidad de inversiones extranjeras e intentando combinar liberalismo político con intervencionismo estatal en la economía. Así, es Frigerio *el doctrinario* el que se pregunta sobre la *cuestión nacional*, el que propone una agenda de desarrollo moderna que contiene componentes marxistas (algo que se intentó ocultar, dado el obsesivo anticomunismo de la época).

Frigerio y Frondizi dividían sus roles, de modo tal que el presidente se dedicaría a la acción política y Frigerio a la *elaboración programática*, centrada en la idea de que los problemas argentinos eran de carácter económico, producto de la división internacional del trabajo impuesta en el siglo XIX por los intereses británicos: “Frigerio expresaba sus ideas por dos vías: los editoriales semanales de *Qué*, y los libros y folletos en los que insistía en el mismo tema” (Szusterman, 1998: 188 y 189). Las ideas básicas de Frigerio, así interpretadas, podrían resumirse de este modo:

- La exportación de mercancías agrícolas no era viable por el deterioro de los términos de intercambio.
- Debía procurarse una industrialización con base en la creación de una industria pesada que sería responsable a su vez de impulsar el crecimiento autosostenido.
- Era indispensable lograr infraestructura proveedora de energía: lo más urgente era la autosuficiencia en petróleo (a fin de eliminar su negativo impacto en la balanza comercial).

El concepto de desarrollo se convirtió en el *sentido común* de la época: se comienza a publicar la célebre revista *Desarrollo económico* (editada por José Luis Romero en la UBA), el presidente John Fitzgerald Kennedy habla de un programa para la *cooperación al desarrollo* en la *Alianza para el progreso* y la Iglesia católica enfatiza la *relevancia del desarrollo* en dos encíclicas (*Mater et Magistra*, 1962, y *Pacem in Terris*, 1963), el general Juan Carlos Onganía hablará en West Point, en 1964, de la relación entre *desarrollo y seguridad*, y un sociólogo aseverará mucho después que entonces *todos éramos desarrollistas en alguna medida* (Altamirano, 2007: 196). Estas miradas –con divergencias en torno al alcance del rol del Estado– apoyaban el involucramiento del poder público en un programa de industrialización estructuralmente integrada que modernizara la sociedad y redujera la vulnerabilidad respecto de los mercados internacionales (Altamirano, 1998: 79).

Otros intelectuales

Los intelectuales que formaban el círculo de asesores tenían en común aspectos exitosos de su vida personal y profesional. Aunque eran de ideología conservadora, aparecían en la política argentina como factores de renovación y modernización cultural. Tenían conexiones con los EE. UU. o con

Europa. Habían desarrollado actividad académica y ejercieron acciones de *lobby* representando a sectores empresariales ante el gobierno. Dardo Cúneo fue militante del Partido Socialista, se alejó del PS por las fuertes disidencias ante la incomprensión socialista del fenómeno peronista (aunque Cúneo estuviera proscrito y encarcelado durante el gobierno de Juan Domingo Perón), y se incorporó al núcleo central de asesores de Frondizi en la campaña presidencial.

Sin perder su identificación con el socialismo, Cúneo se unió a un movimiento extrapartidario creado para impulsar la candidatura de Frondizi, proyecto al que se incorporó junto a otros militantes de la corriente Acción Socialista, expulsados del PS.

Dueño de una notable trayectoria periodística (que se inició muy joven al reportar el derrotero de la Guerra Civil Española) y política, fue un conocido escritor, periodista y dirigente político. Inspirándose en la Sociedad Fabiana, promovió la articulación del socialismo con el movimiento nacional y policlasista propuesto por Frondizi, y tuvo un rol central como vocero de gobierno, asesor en materia de política exterior y defensor de las posturas del gobierno desarrollista como representante permanente ante la OEA (Rapoport, 2015: 473).

Carlos Florit fue uno de los integrantes más significativos del núcleo de intelectuales que asesoró a Arturo Frondizi en política exterior. El nombramiento de Florit, aparentemente, se debió al rol incidental de Frigerio, quien se limitó a pedir a Frondizi que lo entrevistara en momentos en que definía su gabinete. Sorpresivamente, el presidente descartó al candidato natural (Luis María de Pablo Pardo, quien resultara nombrado consejero legal) por un intelectual de sólida formación académica, asumiendo Florit su inesperado cargo con sólo 29 años. Inicialmente ubicado junto al catolicismo del sacerdote Julio Meinvielle y otros seguidores de la renovación teológica de Jacques Maritain, era portador de un marcado nacionalismo antiliberal que rechazaba el laicismo de manera frontal. Florit –quien era

jefe del Instituto de Filosofía de la UBA cuando conoció a Frondizi– se incorporó como protagonista de su grupo de redactores durante la campaña presidencial de 1957.

Previo a la incorporación al gabinete de Frondizi y posterior a la actividad académica en el extranjero, su reincorporación a la vida política argentina (en 1955, al regresar de Alemania, período en el que estuvo cerca de las ideas heideggerianas) fue a través de la docencia en la UBA, pero también a través de revistas vinculadas al nacionalismo católico (*Presencia, Criterio, Azul y Blanco, Sol y Luna*) en las que mantuvo contacto con dirigentes políticos y líderes religiosos de ese espacio. Frondizi nombró a Florit –quien no era miembro de la UCRI– para conformar un gabinete con colaboradores jóvenes y con nítido perfil conservador-nacionalista.

Dicho núcleo estaba integrado por Oscar Camilión –militante del Partido Conservador–, Arnaldo Musich –empresario de perfil conservador y buenas conexiones con Washington–, Cecilio Morales y Miguel Ángel Centeno –de fuerte contacto con la Iglesia católica–.

Todas las decisiones en materia de política exterior (Lanús, 1984; Míguez, 2001) se adoptaron en ese estrecho círculo de colaboradores, provistos de un *nacionalismo de distinto cuño* (Míguez, 2011).

Musich (abogado, periodista y empresario de fuerte conexión con la economía y política argentinas) no fue canciller pero tuvo un rol importante en la relación bilateral con Washington y su labor resultó instrumental en la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Miguel Ángel Cárcano (abogado cordobés de dilatada relación con el Reino Unido y que integró la misión que negoció el Pacto Roca-Runciman) tuvo un rol destacado en la Conferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Punta del Este en enero de 1961, opuesto a la expulsión de Cuba del sistema interamericano. Adolfo Mugica (ingeniero y miembro del Partido Demócrata Nacional) tuvo un papel significativo en la reunión del Consejo Interamericano

Económico y Social de la OEA, impulsando una versión más industrialista de la ALPRO.

Camilión compara la formación intelectual del presidente y de su círculo de asesores. Afirmar en sus memorias que Frondizi era un radical muy peculiar, pues su formación ideológica tenía un componente hegeliano significativo y era un discípulo de Benedetto Croce. Su familia tenía afinidad con la línea de liberales republicanos italianos y había transferido esas ideas a sus hijos (Risieri, Silvio y Arturo Frondizi). Frondizi fue un liberal y no tuvo nunca componentes genuinamente marxistas. Si los conocimientos de Frigerio acerca de Marx eran oceánicos, los de Frondizi eran discretos, aunque más profundos que el promedio de la política argentina. Éste era uno de los motivos por los que respetaba tanto a Federico Pinedo, que era el otro político argentino que había leído a Marx, que conocía de veras su pensamiento y recomendaba a los jóvenes de ese momento que si querían saber de política monetaria leyeran a Marx, aunque no *El capital*, sino *La crítica de la economía política*.

Camilión sostiene sobre Frigerio que sus amigos próximos eran empresarios y procedían de la izquierda, algunos afiliados al Partido Comunista, como Narciso Machinandiarena o Eduardo Aragón. Por otro lado, estaban los amigos intelectuales: Marcos Merchensky, que era un socialista democrático; Isidro Odena, que procedía de una izquierda afín a la República Española; Juan José Real, que había sido secretario de Organización del Partido Comunista, y Ramón Prieto, figura destacada en la guerra española del lado republicano. Todos constituían un conjunto de figuras notables y eran una *usina de pensamiento*, todos provenientes de la izquierda de los años 30.

Sobre Florit, Camilión afirma que tenía parámetros intelectuales comunes, como el liberalismo doctrinario francés del siglo XIX, ya que Florit había completado su formación universitaria en Europa, básicamente en España, Alemania y Bélgica. En España había sido discípulo de Xavier Zubiri, también de Luis Díez del Corral, y había trabajado en la

línea del pensamiento del liberalismo doctrinario, particularmente de Pierre Royer Collard. En tanto, para Camilión, Arnaldo Musich era un nacionalista cercano a los hermanos Irazusta, antinazi, con una línea de pensamiento económicamente liberal, políticamente conservador, pero con apertura hacia el sector popular y sensibilidad de tipo nacional. Según Camilión, muchos de esos intelectuales se conocían del cenáculo del padre Julio Meinvielle, espacio que había influido en casi toda esa generación, con una fuerte militancia antiperonista, lo cual era una de las razones de su atracción. Meinvielle era un analista muy profundo de las cuestiones económicas. Aunque crítico, era un buen conocedor de los textos marxistas. En su ámbito había una curiosa libertad para el debate de las ideas, ya que convergían demócratas cristianos, nacionalistas de derecha, conservadores y liberales demócratas. Marcelo Sánchez Sorondo, en la mirada de Camilión, tiene un rol clave junto con Mario Amadeo, ya que fue clave en la discusión generacional y en la transformación del pensamiento nacionalista, orientado a la ideología de Tocqueville y del liberalismo doctrinario. Había conservado de su origen ideológico histórico una cierta fobia antirrousseauiana, por eso se inclinaba a los frenos y contrapesos.

Era, en los términos de la filosofía del siglo XVIII, un hombre de Montesquieu y de Madison; y en términos de la filosofía del siglo XIX, un hombre de Tocqueville (Camilión, 1999: 23 y ss.).

Otros de los asesores nucleados en La Usina procedían de la izquierda, afiliados al Partido Comunista, como Narciso Machinandarena o Eduardo Aragón, o con formación intelectual cercana al comunismo, como Marcos Merchensky (“un socialista democrático”), Isidro Odena (cercano a la República Española, presidente del centro de estudiantes de la facultad de derecho), Ramón Prieto (cercano al peronismo y al tenentismo brasileño) y Juan José Real (secretario de Organización del Partido Comunista).

Estos asesores tenían un fuerte nacionalismo y Camilión afirma que lo habían asimilado como una actitud de replanteo del Estado argentino. Había una línea nacionalista en ese momento, alejada del nazismo, construyendo una estrategia internacional, y la revolución del 55 había dado un giro totalmente opuesto ya que había intentado europeizar a la política argentina contra la evidencia y el tiempo histórico. En cambio, la política de Frondizi puso énfasis en lo latinoamericano y naturalmente en la lucha por el desarrollo económico como eje de la nueva política latinoamericana. Eso significaba naturalmente una gran aproximación al presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek.

En la mirada de Lucio García del Solar, Frigerio era la última instancia, él coordinaba a los asesores de una suerte de diplomacia paralela. Frondizi no siempre fue coherente e impulsó una política tercerista:

Esa política tercerista la impulsó Florit, pero después, en el Ministerio de Relaciones Exteriores se constituyó un gobierno paralelo; Frondizi se manejaba con duplicidad y Cárcano era simplemente un biombo, el ministerio lo manejaba Camilión y existía lo que se llamaba *la usina*, que era el *cuartel general subterráneo que tenía Frigerio* (Rapoport, 2015: 441-443).

El rol de La Usina fue de crítica importancia y, cuando la política doméstica forzó cambios en el gobierno para modificar la estrategia internacional, se organizó un gobierno paralelo:

Frigerio tuvo que alejarse del gobierno por presiones militares, entonces pasó, digamos, a “la clandestinidad”, seguía dirigiendo pero con hombres fieles, jóvenes subsecretarios, y donde era especialmente notorio esto fue en Relaciones Exteriores; quien seguía manejando el ministerio era Florit, que era un poco el jefe de Camilión (Rapoport, 2015: 441-443).

Siempre según García del Solar, la diplomacia desarrollista tenía una fachada formal y un sistema oculto de toma

de decisiones: “Las relaciones exteriores tuvieron, a partir de Florit, figurones –primero Diógenes Taboada, después Mugica y luego Cárcano–, pero manejaban la cosa Musich y Camilión” (Rapoport, 2015: 443-445).

El impacto de la labor de La Usina en la diplomacia paralela se percibía en los posicionamientos más visibles:

Hubo roces relacionados con la política frente a Cuba, Estados Unidos quería que Argentina apoyara la separación de Cuba del sistema y Frondizi se opuso. Hubo una reunión entre Frondizi y Kennedy, a ese viaje fue Musich, que siempre participaba; hubo un comunicado conjunto, en el cual Kennedy quiso poner, y puso, unas frases críticas a Cuba, pero en el comunicado que Musich dio a los periodistas para transmitir a Buenos Aires eliminó eso (Rapoport, 2015: 443-445).⁹

El mecanismo de diplomacia paralela organizado por los asesores cercanos al presidente se accionaba ante votaciones, posicionamientos, discursos o comunicados:

Cárcano le encargó a Amadeo y a mí preparar el discurso de Frondizi. Yo me pasé dos días trabajando en ese discurso, y cuando se preparaba para decirlo, vino un discurso hecho por Frigerio que llevó Musich. El discurso que Frondizi dijo no fue el que estábamos preparando, el de la usina en Buenos Aires fue mucho más tercerista (Rapoport, 2015: 444-445).¹⁰

⁹ García del Solar se refiere a la reunión que Frondizi y Kennedy mantuvieron el 26/9/1961 en el hotel Carlyle, en Nueva York, al margen de la Asamblea General de la ONU. Esta es la versión de la Casa Blanca del comunicado conjunto: https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/jfkpof-111-011#?image_identifier=JFKPOF-111-011-p0051.

¹⁰ García del Solar se refiere al discurso del presidente Frondizi ante la Asamblea General de la ONU.

Nacionalismo y diplomacia

Como fuera explicado previamente, la búsqueda de autonomía frente a los EE. UU. no era contradictoria con el modelo de desarrollo y su foco central (la búsqueda de inversiones extranjeras). Este objetivo derivó tanto de la perspectiva aportada por la formación intelectual como de la experiencia personal de los integrantes de esos círculos de intelectuales.

Así, se generó una amalgama entre sectores nacionalistas de distinto origen, en la que la vocación por la autonomía externa, la identidad católica y el nacionalismo humanista eran los parámetros de comprensión del escenario internacional y el rol de la Argentina en él. Esta matriz de trabajo (Rapoport, 2015) no fue modificada con los sucesivos cambios de gabinete. El reemplazo de Florit por Diógenes Taboada (mayo de 1959), la consecuente sustitución por Adolfo Mugica (abril de 1961), la asunción de Miguel Ángel Cárcano (septiembre de 1961) y el nombramiento de Roberto Etchepareborda (marzo de 1962) no cambió ni el funcionamiento del Ministerio de RR. EE. ni el muy concentrado proceso de toma de decisiones dentro de él.

En todo el gobierno de Frondizi, el hombre fuerte en los asuntos diarios –formalmente dentro o transitoriamente fuera de la Cancillería– fue Oscar Camilión, quien articulaba su trabajo con Florit (aunque formalmente fuera de la Cancillería, seguía manejando el Ministerio), en combinación con la labor de Arnaldo Musich, hombre de consulta diaria con el presidente.

Todos ellos reportaban a Rogelio Frigerio y a La Usina (Rapoport, 2015: 445 y ss.). Taboada (abogado radical antipersonalista y de origen sanluiseño, de marcado antiperonismo) pasó desapercibido como canciller. Etchepareborda (historiador cuyos libros sobre Hipólito Yrigoyen formaron a generaciones de radicales) tuvo un rol destacado en la UCRI desde su creación, impulsando la candidatura de Frondizi en la Convención Nacional en Tucumán. Fue

canciller por una semana, pero en ese período maniobró con militares para que la acefalía generada por el golpe del 29 de marzo de 1962 fuera resuelta con la asunción del presidente provisional del Senado, José María Guido.

Los intelectuales que rodearon a Frondizi (y el mismo Frondizi) tenían socializadas una serie de prácticas ante la agenda de política exterior desde fines de los años 50 al inicio de los años 60. De tal modo, esos intelectuales intervinieron sobre y en la diplomacia argentina situados en una *estructura estructurante*, esto es, una dimensión que organiza tanto sus prácticas (individuales y sociales) como las mismas percepciones de esas prácticas (Bourdieu, 1986). El universo mental habitado por esos intelectuales mezclaba su mundo interior y exterior a partir de la circulación de una serie de saberes, observaciones y discursos cuyo alcance puede medirse en términos de *capital cultural, social, económico y simbólico*. Estos esquemas mentales influyeron en Frondizi y sus asesores para que –por fuera de las necesidades en materia de inversiones económicas y el pertinente envío de señales diplomáticas funcionales a las potencias occidentales– se pudiera concebir y poner en práctica una diplomacia con cierto nivel de autonomía. La formación intelectual de los asesores aglutinó una perspectiva proclive a considerar que el seguidismo no sólo era poco ético, sino inconveniente, dado el rol de la Argentina en el concierto internacional.

En esa perspectiva, en cambio, se buscó generar *espacio político* doméstico, así como desplegar alianzas pragmáticas internacionales (particularmente en América Latina), con foco en obtener el sustento necesario para implementar una estrategia de autonomía híbrida.

La racionalidad que dominó la diplomacia argentina en el escenario hemisférico durante el delicado contexto de la Guerra Fría muestra así *la importancia de la perspectiva*, cuando la toma de decisiones era contextualizada por un mecanismo de circulación de ideas que no soslayaba los condicionantes materiales (Braveboy, 2003), pero que otorgaba un profundo significado a dimensiones no materiales

en la evaluación del lugar de la Argentina en el sistema internacional y en la elección de medios para enfrentar ese contexto. Por fuera de la cosmovisión generada por la ideología de esa generación de asesores, resalto la relevancia de *ideas de rango intermedio* o *ideas programáticas*, esquemas conceptuales que –sin proporcionar una visión generalizada del mundo– estuvieron presentes durante la administración desarrollista en el proceso de toma de decisión, proveyendo de referencia y marco el accionar concreto (Berman, 1998). Las ideas programáticas de los asesores presidenciales, en relación con la política exterior, fueron las siguientes:

1. mantener rasgos autonómicos respecto de los EE. UU. y –sin caer en la desmesura– evitar el seguidismo, por dos razones:
 - a. para tener espacio de negociación política y
 - b. por motivos culturales, dada la autopercepción del papel de la Argentina en el mundo, un país autónomo y respetable;
2. criticar el asistencialismo de ALPRO, mostrando la insuficiencia de un esquema basado en la beneficencia, que no resuelve los problemas estructurales del subdesarrollo;
3. desafiar la división internacional del trabajo, buscando generar condiciones para la industrialización, abandonando el rol de productor de bienes primarios y la asimetría del patrón de deterioro de los términos del intercambio;
4. tomar distancia de los influjos revolucionarios marxistas alineándose a Occidente, ratificando tanto su vocación capitalista como su espíritu democrático;
5. modernizar el país, buscando captar inversiones y generar desarrollo desafiando (Altamirano, 1998) la noción de *generación espontánea del desarrollo*, con el Estado como agente por excelencia para dicho impulso, y
6. tener vocación regional e impulsar la integración latinoamericana. Estas nociones intermedias fueron

importantes porque (Kisby, 2007) generaron *expectativas* y proveyeron sensación de *predictibilidad*, ya que dichas creencias programáticas proveyeron el *marco ideacional* dentro del cual fueron formulados los programas de acción de la diplomacia frondicista (Berman, 1998).

Al mismo tiempo, proponiendo e implementando una diplomacia que mantuvo espacio político de decisión para Buenos Aires y logrando evitar el seguidismo en un contexto tan delicado, los intelectuales que cumplieron un rol significativo en la diplomacia argentina de la época respondieron también a su propia *identidad política y cultural nacional* (Larsen, 1997). De tal modo, las ideas programáticas de los asesores, imbuidas de una particular percepción del mundo y de la Argentina a partir de su identidad cultural, generaron un sistema de creencias en los decisores prominentes, de modo que se conformó un *código operacional* o *mapeo cognitivo* que supo estar especialmente vigente en momentos específicos del gobierno (Merke, 2008: 21), a partir de un mecanismo afiatado.

La hibridación del pensamiento presidencial

El pensamiento de Frondizi experimentó transformaciones al enfrentarse a la tarea de gobierno. Félix Luna sostiene que

Frondizi ya no creía en la Declaración de Avellaneda, sobre la cual se había elaborado el programa partidario, era utópica y ya anacrónica. Había sido la expresión de un ideario teñido de los aportes del laborismo británico de posguerra y sobre todo, de las lecciones de Harold Laski (Luna, 1998).

La Declaración de Avellaneda estaba influida por la literatura progresista de posguerra, con foco en la reconstrucción económica vía la intervención estatal, en el ideario

del laborismo británico y el New Deal, y de intelectuales como Laski y Karl Manheim: “Era voluntarista y en muchos temas, utópica, pero fuera como fuera, recogía aspiraciones que flotaban en la atmósfera de ese tiempo en todo el mundo civilizado” (Luna, 1998).

Camilión lo describe así:

- “Frondizi, a la inversa de Frigerio, sí era un hombre de partido, y aunque ciertamente ya no tenía todas las características del dirigente radical que había sido toda su vida, conservaba todavía muchas”.
- “Era un radical muy peculiar, porque su formación ideológica también tenía un componente hegeliano significativo. Era un discípulo de Benedetto Croce”.
- “La formación cultural familiar (que heredaron Risieri, Silvio y Arturo Frondizi) lo enmarcó en el liberalismo republicano italiano”.
- “Benedetto Croce constituyó el parámetro ideológico con el que se manejó Frondizi. Por lo tanto fue un liberal, lo cual quiere decir que Frondizi no tuvo nunca componentes genuinamente marxistas” (Camilión, 1999: 42).

El impacto de las ideas de Croce en el liberalismo político frondicista fue fundamental. Si bien es cierto que el idealismo de Croce procede de la dialéctica hegeliana, se trata de una versión reformada de ésta.

En ella, los valores morales (y, particularmente, la noción de libertad) tienen un rol central en la vida cívica y el desarrollo histórico, en el que Croce identifica una racionalidad immanente: la historia humana es siempre la *historia de la libertad*, a pesar de que a veces se eclipse. Se trata de una concepción fundamentalmente hegeliana que en Croce se explica por la necesidad de hacer frente al fascismo. Félix Luna insiste en la evolución temporal del pensamiento de Frondizi, tanto por la complejización de su formación intelectual como ante las transformaciones que experimenta su

mirada respecto de la agenda política que debía enfrentar: “Había servido para unir a los núcleos radicales que luchaban contra los herederos de la conducción alvearista y fue apto para mantener la tensión del radicalismo frente a Perón. Pero ya no servía”.

Para medir la transformación del pensamiento presidencial, comparo los lineamientos de la Declaración de Avellaneda con la Convención de Chascomús. La Declaración de Avellaneda tuvo lugar como consecuencia de la evolución del movimiento intransigente dentro de la UCR, como oposición al histórico grupo de radicales conocidos como antipersonalistas (unionistas), que controlaban el comité nacional. Ya en el V Congreso de la Juventud Radical se expresaron ideas de renovación partidaria con distinto grado de radicalización, proceso que se aceleraría luego de las elecciones de 1946. La Declaración de Avellaneda, discutida durante 1945 y adoptada formalmente como la postura de la UCR en 1947, intentaba enfrentar al factor político emergente: el peronismo. La declaración, escrita por los principales referentes partidarios (Arturo Frondizi, Antonio Sobral, Moisés Lebensohn y Gabriel del Mazo) contaba con dos secciones (profesión de fe doctrinaria y bases de acción política) y once puntos de acción. Se destaca su posición nacionalista tradicional en economía (en particular, en la “cuestión agraria” y con la nacionalización de los recursos naturales).

La Convención de Chascomús, producto del encuentro político de diciembre de 1960, tenía como objetivo la elaboración de un nuevo manifiesto que actualizara las bases doctrinarias, considerando la falta de vigencia de la Declaración de Avellaneda como programa oficial de la UCRI, lo que permitía a la oposición acusar al gobierno de traicionar sus principios políticos.

El debate no fue pacífico y once diputados nacionales fueron expulsados de la UCRI por afirmar que el partido había abandonado los principios de Avellaneda. Chascomús

fue una victoria incómoda para Frondizi. El Comité Directivo de la Convención fue el encargado de preparar el documento final “que expresará la identidad del UCRI y la solidaridad con el gobierno del Dr. Arturo Frondizi”.

Sus ejes: desarrollo, integración económica, política social, política cultural y política exterior (respeto a la soberanía nacional y el principio de no intervención). Los críticos de Chascomús afirmaron que “sólo tenía de radical la pretensión de interpretar el interés nacional”. La prensa criticó las posturas de Chascomús por su economicismo y por el deterioro de la identidad partidaria: “Es una garantía del camino de la UCRI hacia la Derecha. La diferencia entre la nueva y la vieja Derecha es que mientras esta última señala las raíces éticas y morales de nuestra crisis, la primera se centra en la economía... *una especie de marxismo al revés*” (Szusterman, 1998: 229-232).

Cuadro 1

Evento	Declaración de Avellaneda	Convención de Chascomús
Origen y contexto	Lanzada en 1945, surgió como respuesta al peronismo, influida por la Juventud Radical y FORJA. Redactores: Declaración de Avellaneda (Lebensohn) + Profesión de fe doctrinaria (Arturo Frondizi, Antonio Sobral y Gabriel del Mazo) + Bases de acción política (Frondizi, Lebensohn y Del Mazo).	Realizada en 1960 para elaborar un nuevo manifiesto, ante la constante crítica opositora que acusaba al gobierno de traición a los principios de Avellaneda. Tenía el objetivo de expresar la nueva identidad de la UCRI y solidaridad con el gobierno de Frondizi.
Economía	La economía debe asegurar las bases materiales para el desarrollo libre de la personalidad de sus habitantes.	Se destaca la necesidad de la intensificación de la producción de acero y hierro, construcción de infraestructura y fomento de la inversión e industria, con énfasis en la no interferencia burocrática.

Cuestión agraria	La tierra será para los que la trabajen, individual o cooperativamente, dejará de ser un medio de renta y especulación para transformarse en un instrumento de trabajo y de beneficio nacional, y la producción agraria será defendida de la acción de los monopolios y de los acaparadores, haciendo que su circulación y comercialización estén a cargo de grandes cooperativas de productores y consumidores con el contralor y participación del Estado.	No se hace mención específica a la cuestión agraria.
Nacionalización de recursos	Aboga por la nacionalización de todas las fuentes naturales de energía, servicios públicos y monopolios que obstaculicen el progreso económico.	No se menciona la nacionalización de recursos, pero se destaca la ratificación de la política exterior.
Relación con empresas	Garantiza amplia libertad económica para actividades no incluidas en el proceso de nacionalización.	Enfatiza que la empresa privada, ya sea nacional o extranjera, no debe ser obstaculizada por trabas burocráticas.
Desarrollo industrial	Busca un desarrollo industrial integral, siempre que no esté basado en salarios bajos.	Propone intensificar la producción de acero y hierro como parte de la unidad de desarrollo nacional.
Política interna del partido	Es previa al quiebre de la UCR, destaca la necesidad de unir al radicalismo mediante la difusión de su doctrina y la purga de algunos líderes. Se declara intransigente contra cualquier pacto electoral.	Es posterior al quiebre de la UCR y rige sólo para la UCRI. Once diputados nacionales fueron expulsados del partido por decir que se habían abandonado las banderas y los principios de Avellaneda.

Fuente: elaboración propia.

Otra forma de medir la hibridación ideológica de Frondizi es en torno a la industria petrolera.

Cuadro 2. Diferencias en el discurso de Frondizi sobre la política petrolera

En petróleo y política	En la presidencia
La extracción de petróleo es parte del plan imperialista en la Argentina.	La extracción de petróleo es clave para el desarrollo.
El Estado debe explotar por sí mismo el petróleo argentino (YPF).	El Estado carece de los recursos financieros necesarios para explotar el subsuelo. Al asumir firma contratos con empresas extranjeras.
En una estrategia nacionalista, se debe apostar al autoabastecimiento energético.	Es más nacionalista ofrecer condiciones ventajosas para el arribo de inversores.
La Argentina debe explotar el petróleo sin injerencia extranjera.	El autoabastecimiento energético requiere de inversión extranjera.
La doctrina nacional sobre el petróleo exige la nacionalización de las fuentes y el monopolio por el Estado de su explotación.	Los contratos no afectarían la soberanía porque la Argentina sería autosuficiente e YPF mantendría la propiedad del petróleo.
El petróleo es un asunto público que debe debatirse en el Congreso.	El gobierno implementa sus políticas por decreto.
Críticas por el contrato con Standard Oil durante la presidencia de Perón.	Exploración abierta al capital extranjero bajo control de YPF.
Defender el petróleo es defender la soberanía.	Frondizi es acusado de "traición a la patria".
Consenso político dentro de la UCRI.	Renuncia del vicepresidente Alejandro Gómez, por su rechazo a la política petrolera.

Fuente: elaboración propia.

El mapa intelectual

Varios grupos de asesores interactuaron para asistir en el proceso de toma de decisiones del gobierno desarrollista, con particular énfasis en la estrategia diplomática. En el caso de la agenda política interna, pudo observarse la influencia de tres grupos de asesores, que tuvieron distinta relevancia, según la época.

Así, algunos asesores adquirieron importancia durante la campaña electoral, otros durante una etapa del gobierno y otros cuando la orientación política del desarrollismo fue cambiando su estilo y posicionamiento. Esta dinámica fue definida como el esquema *tres sedes, tres estilos, tres programas* (Szusterman, 1998).

En la sede de la UCRI (calle Riobamba), se encontraban políticos tradicionales que apoyaban la candidatura de Frondizi. Paralelamente, se organizó un centro de estudios no oficial conocido como CEN (Centro de Estudios Nacionales), coordinado por Rogelio Frigerio, que reunía militantes más jóvenes y con formación universitaria. Finalmente, en la avenida Alem se reunían jóvenes graduados con reconocida militancia universitaria, que coordinaron comités al estilo de las campañas electorales en los EE. UU.

El contraste de las perspectivas entre Alem y Luis María Campos es de relevancia puesto que explica gráficamente el proceso de adaptación y se vincula con los cambios de postura de Arturo Frondizi, una vez a cargo del gobierno. Luis María Campos fue la sede de un núcleo heterogéneo pero consistente que se enfocaba en la agenda concreta, al tiempo que daba la batalla por la modernización cultural del país.

Imbuido de un espíritu cientificista propio de los años 50 y 60, se partía de la idea de que el conocimiento técnico y la voluntad política serían las herramientas necesarias para superar los frenos de la Argentina tradicional y corporativa:

Luis María Campos se ocupaba del futuro más que del pasado y prefería compararse con otros institutos privados de los países más adelantados (con el modelo de la London School of Economics). Ciento cincuenta especialistas (economistas, sociólogos,

estadísticos, juristas, escritores) organizados en treinta comités tenían la tarea de clasificar y sistematizar toda la información técnica sobre los problemas fundamentales que afectaban al país (Szusterman, 1998: 142).

Cuadro 3. Tres sedes, tres estilos, tres programas

Dimensiones	Riobamba (UCRI)	Luis María Campos (CIN)	Alem
Liderazgo/ iniciativa	Sede oficial de la UCRI, liderada por Frondizi.	Centro de investigación no oficial organizado por Rogelio Frigerio	Grupo de jóvenes militantes universitarios de la UCRI
Enfoque	Impulsar desarrollo latinoamericano, antiimperialista, "al servicio de lo nacional y popular".	Con nuevos métodos y enfoques políticos. Énfasis en la modernidad. Vínculos con la revista <i>Qué</i> .	Expresión de "romántica aureola izquierdista". Obsesión con la tradición radical y sus orígenes.
Fines	Además de ser la sede oficial de la UCRI, Frondizi organizó aquí un Comité de Acción Política dirigido por Alejandro Gómez	Contaba con especialistas (economistas, sociólogos, entre otros) que sistematizaban la información sobre los problemas nacionales.	La reforma agraria, la participación obrera en la industria, las nacionalizaciones, restricciones a los monopolios extranjeros y a la influencia de la Iglesia católica en la educación: los principios reflejados en Avellaneda, con foco en el voto joven de izquierda.
Relación entre sí	Creían que LMC era realmente un centro de investigaciones, sin contacto con el peronismo. Mantenían distancia con Alem.	Restaban importancia a los "románticos e ineficientes" de Alem, despreciaban al viejo círculo intransigente de Riobamba.	Desconfianza hacia Luis María Campos por sus vínculos con el peronismo. Califican a los de Riobamba como "zanahorias".

Fuente: elaboración propia.

Un Laboratorio de Ideas al Servicio de los Argentinos

Un grupo de técnicos

Antes de fundarse en Buenos Aires el CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES, a la cabeza de hombres privados dedicados sus funciones en otros grandes negocios del mundo.

En un local propio, situado en Luis María Campos 665, un grupo de técnicos (ingenieros, científicos, estadísticos, juristas, economistas), dedicados por su propia voluntad de servicio y voluntades de datos, documentos, estadísticas y datos, toda la información disponible respecto de los problemas técnicos argentinos. En cada caso se preparan fichas bibliográficas, mapas y materiales que se mantienen al día con la información constante de fuentes fidedignas. Esta material sirve para la redacción de informes y memorandos que se van publicando periódicamente en boletines científicos y técnicos.



El propósito de los estudios es el de ordenar el material de estudio de los más importantes problemas argentinos, considerando los estudios al desarrollo económico y social del país, tales como la integración de la agricultura, la minería y la industria, el establecimiento de relaciones; la educación y la industria privada; la producción y comercio a la industria argentina; la construcción y desarrollo de nuevas comunicaciones; política monetaria y crediticia; documentación del comercio exterior; estadísticas de los niveles de vida; productividad, salarios; y participación activa en la planificación económica. Paralelamente se consideran problemas jurídicos y constitucionales, la reforma educacional, el fomento de la cultura popular, etc., como parte del mismo proceso de desarrollo nacional.

El país y sus problemas

UN PLAN NACIONAL

Los técnicos que integran el CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES, entidades que sus poderes están abiertos a todos los argentinos, tienen como misión su colaboración en los más diversos temas del Dr. ARTURO FRONZONI ha diseñado un hitórico, se archiva sobre temas científicos y un estudio (historia) y muchos trabajos dedicados de manera que el CENTRO han hecho lugar oportuno, no olvidando el asesoramiento, las hipótesis para cumplir este tipo de trabajo.

En síntesis, el Centro de Estudios Nacionales, será un laboratorio científico al servicio de un plan nacional de desarrollo, de los aspectos políticos y estadísticos que dentro de las posibilidades, para sus fundadores científicos que la Argentina se halla en condiciones de comprender su norte y seguir adelante, para mejorar sus formas coloniales y atraídas de su desarrollo y su bienestar la comprensión de todos los ciudadanos y argentinos que están trabajando constantemente en dicho tema.



CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES - Luis María Campos 665

Fuente: revista *Qué*, 1958.

Intelectuales y política exterior

En el caso de la política exterior, se observa un verdadero *proceso de transculturación*, esto es, una hibridación del pensamiento presidencial similar al acontecido en otras áreas gubernamentales. Este proceso involucra una serie de transmutaciones culturales ocurridas en la personalidad

de Frondizi al entrar en contacto con personas que, si bien tenían similitudes en materia de formación intelectual, poseían convicciones políticas y culturales diferentes. Esta transformación generó en Frondizi la pérdida de las certezas preliminares y la elaboración de un nuevo marco conceptual que adaptó las novedades en su perspectiva anterior, lo que produjo un nuevo paradigma.

La transculturación es un proceso (de cambio y generación cultural) y es a la vez una síntesis. El neologismo fue inventado por el antropólogo cubano Fernando Ortiz y consagrado por el célebre antropólogo polaco Bronislaw Malinowski, quien escribió el prólogo al libro que pone en circulación dicho término, que no describe solamente el hecho de adquirir una distinta cultura (*acculturation*), sino que combina una pérdida de la cultura precedente (des-culturación) y la creación de un nuevo fenómeno cultural (neoculturación).

Esta metamorfosis permite comprender de qué modo se cambiaron posiciones tradicionales con la incorporación de nuevas nociones. El proceso de evolución del marco conceptual presidencial fue acompañado por la conformación de un mecanismo de círculos concéntricos, que agrupaba asesores con diferente grado de importancia, algunos de los cuales pertenecían en simultáneo a distintos grupos y originaban distintos subsistemas que formaban parte de un esquema general de vinculación con el proceso de toma de decisión.

Intelectuales inorgánicos

Bajo la percepción de que Frondizi renovarían la política argentina y mantendría las convicciones propias del campo nacional, del progresismo y de la izquierda, observamos la labor de un grupo de *intelectuales inorgánicos*, esto es, un grupo de intelectuales que, si bien compartían labores con

intelectuales tradicionales (Gramsci, 1949: 9), profesaban una visión del país que propiciaba cambios estructurales y criticaban las inequidades del capitalismo periférico.

Este neologismo busca describir a intelectuales, algunos de los cuales armaron un grupo de apoyo iniciático alrededor de la revista *Contorno* y su círculo de influencia, que estaban vinculados a una intensa trama de la sociedad civil, que impulsaban cambios en una Argentina tradicional. No eran orgánicos, en el sentido gramsciano, pero tampoco eran tradicionales (Altamirano, 2013: 67). La influencia de esos intelectuales en el proceso de toma de decisión fue relativa. Sin embargo, tuvieron relevancia a la hora de apoyar al gobierno de manera genérica y al ser consultados de manera infrecuente, de modo que jugaron un rol en la definición inicial de la identidad desarrollista, un complejo proceso de diferenciación de la cultura política peronista y antiperonista. Estos intelectuales otorgaron al desarrollismo prestigio político ante su propuesta de agenda progresista de gobierno. Varios de ellos defecionaron del desarrollismo al adoptar Frondizi un plan de gobierno con *traiciones* al programa electoral (política petrolera, polémica Laica o Libre, promoción de inversiones extranjeras).

Este grupo de *intelectuales inorgánicos* (con figuras estelares de la intelectualidad nacional, como Ismael y David Viñas, Noé Jitrik, Adelaida Gigli, Ramón Alcalde y León Rozitchner), se nuclearon en rededor de la emblemática revista *Contorno* (Zeiger, 2008), y cumplieron un papel clave para acompañar desde la izquierda el ascenso político del proyecto desarrollista, al que consideraban una (Candiano, 2009) posible *tercera vía* superadora tanto del peronismo como del antiperonismo.

Si bien en un comienzo el grupo se esperanzó con la propuesta desarrollista y la figura de Frondizi (*un Roosevelt que conocía a Lenin, la síntesis de libros y alpargatas y de unitarios y federales, el Gran Proyecto, el país al día*, al decir de David Viñas en 1957), con el inicio de medidas concretas en el poder (las inversiones extranjeras para la exploración

de petróleo y el debate en torno a Laica/Libre) este espacio se despegó rápida y radicalmente del desarrollismo, lo que generó un foco promotor de ideas contrarias al quehacer diario del gobierno y promovió la etiqueta de *traidor* al presidente Frondizi (Sigal, 2002; Smulovitz, 1988 y Terán, 1993).

Políticos tradicionales

Se trata de un grupo de políticos con formación intelectual y orgánicamente integrados al proyecto político de la UCRI/MIR. Desempeñaron el rol más convencional en la política argentina, proclives a adoptar posiciones tradicionales. Asimismo, tenemos al grupo de intelectuales que formaron parte del *Grupo Alem*, que se enfocó en la campaña electoral del 57 (que estaba a cargo de Isidro J. Odena). Ambos grupos mantuvieron cierta influencia sobre Frondizi, pero ésta se fue desdibujando durante el desarrollo del gobierno.

La revista *Qué*

En un rol todavía más vinculante tenemos al grupo de intelectuales que formaban parte del proyecto editorial de la revista *Qué*. Allí colaboraban también Raúl Scalabrini Ortiz, Arturo Jauretche, Carlos Florit (junto a Oscar Andino, Eduardo Aragón, Vicente Fatone, Delia de Jaramillo, José Marcel, Elena Moles, Ricardo Ortiz, Ernesto Sábatto y Rodolfo Walsh), y en su momento de esplendor llegó a distribuir más de 200.000 ejemplares. Desde la revista *Qué* se apuntaló el futuro proyecto político.

Este círculo de intelectuales, profesionales y universitarios (pertenecientes a una clase media politizada) también aporta al proyecto desarrollista, a través de notas en la revista o por la publicidad de sus obras literarias o políticas

(Adolfo Prieto, Noé Jitrik, Ismael y David Viñas). Todos los libros reseñados en la revista lo están en el sentido de aportar nueva luz o nuevos elementos a la discusión del “pensamiento nacional”.



Fuente: revista *Qué*.

La revista *Qué* ya contaba con un nombre (*Qué sucedió en la semana*) y un prestigio logrados en la década anterior (con tono antiperonista), cuando habían aparecido 58 números entre 1946-1947 bajo la dirección de Baltasar Jaramillo, y tenía un elenco periodístico que constituiría luego la base de lo que fue la segunda etapa, ya bajo la dirección de Rogelio Frigerio, que le dio una mirada integradora del peronismo. A la mirada moderna se le agrega un nacionalismo renovado.

A medida que el escenario preelectoral se iba transformando, la posición de los intelectuales dentro de la revista fue mutando, de modo que “la toma de posición de *Qué* respecto de la cuestión política se ubicó desde sus comienzos dentro de la perspectiva crítica del antiperonismo tolerante y fue evolucionando gradual y alternativamente hacia el filoperonismo” (Spinelli, 2005: 255).

Tras el suicidio de su fundador y primer director, la revista reapareció (por iniciativa de su viuda Delia Machinandiarena de Jaramillo, quien tuvo un rol estelar en la

revista, y de Rogelio Frigerio) en noviembre de 1955, lo que dio comienzo a la segunda época, sin dudas su etapa más recordada. Durante ese período:

el proyecto político-editorial de *Qué* se propuso, con éxito, hacer conjugar la idea de una revista de actualidad que expresara un nuevo criterio periodístico –rasgo reconocible desde sus orígenes– con un carácter militante que manifestara claramente una toma de posición política (Spinelli, 2005: 255).

La revista mostrará la evolución del futuro germen del pensamiento desarrollista al desprenderse del *gorilismo* de la Revolución Libertadora para iniciar una relectura del fenómeno peronista:

Esta búsqueda consciente por participar e incidir en la coyuntura política puede observarse en el derrotero de su línea editorial y en los diferentes posicionamientos políticos que va asumiendo, desde su reaparición en los inicios de la avanzada revanchista impulsada por la autodenominada Revolución Libertadora hasta su consolidación como usina ideológica del proyecto desarrollista que sustentó el arribo de Arturo Frondizi a la presidencia de la nación (Spinelli, 2005: 255 y ss.).

Asimismo, la publicación mostró una inusitada tolerancia política en la conformación de su equipo editorial, al tiempo que atrajo un grupo de lectores diversos, con distintos intereses y formaciones, congregados por el tiempo político nacional, en una publicación que brindaba información sofisticada por medio de una redacción accesible, con un tiraje de alcance federal:

El semanario interesó a diversos sectores. Por primera vez en el país, la ausencia de sectarismo en una revista y el aliento nacional de su contenido hicieron posible que fuese atractiva para universitarios y obreros, miembros de las Fuerzas Armadas y del clero, diplomáticos y políticos, empresarios y asalariados, intelectuales, artistas y deportistas, provincianos y porteños (Díaz, 2013).

Un rasgo característico de la revista fue la importancia adjudicada por los analistas al ámbito internacional, en particular, a las relaciones de fuerza que se desplegaban en la Guerra Fría (Ibarra, 2020). La tesis de *Qué* (y de la política exterior temprana del frondicismo) era que esa etapa de tránsito de la crisis de la Guerra Fría hacia la coexistencia pacífica en el escenario internacional:

ya no se caracterizaba por el enfrentamiento armado abierto, sino por la competencia económica y científico-tecnológica del Este y el Oeste para extender sus zonas de influencia. Esa coyuntura, argumentaban, debería ser aprovechada por el país para insertarse en el mundo y lograr el desarrollo acelerado de su infraestructura económica, recurriendo a las inversiones de capital extranjero (Spinelli, 2020).

Otro aspecto decisivo del proyecto editorial desarrollista fueron sus gestos hacia la reincorporación del peronismo a la legalidad política (Ferrari del Sel, 2020). Si los periodistas ya eran críticos de las políticas del gobierno del general Pedro Eugenio Aramburu, desde los fusilamientos de 1956 su posición fue girando hacia una solidaridad cada vez más explícita con el peronismo, lo que incluyó editoriales críticos de la Revolución Libertadora y una célebre serie de entrevistas (a John William Cooke, Jorge Antonio, Guillermo Patricio Kelly, Héctor Cámpora y José Espejo) que desafiaron la proscripción política.

La revista proveyó de una síntesis notable entre periodismo y acción política, desplegando de manera inteligente una formidable campaña a favor del Frente Nacional, como alternativa política sensata para superar el empate entre peronismo y antiperonismo.

Por si fuera poco, *Qué* mostró en vivo la evolución de las alianzas políticas desarrollistas, incluyendo las negociaciones con el peronismo. Frigerio inició un derrotero por varias capitales de América Latina donde se encontraban peronistas exiliados, hasta llegar finalmente a Venezuela. En un mítico artículo titulado “Reportaje a Caracas” detalla la

relevancia de las negociaciones en curso y logra generar una gran empatía en los lectores, que se sentían formar parte del fenómeno político del momento, ya que la revista “procura dar la más completa información, sobre todo, en materia política. Juzga que esta información sobre Caracas no puede estar ausente sin resentir, en forma muy grave, la verdad del panorama político del país”.¹¹ El artículo explica el dramático dilema político del momento: “Se discutiría allí con la presencia de figuras prominentes del régimen anterior, si conviene alentar el terrorismo y el voto en blanco o en cambio ha de aconsejarse sufragar por los candidatos de los partidos neoperonistas”. Una editorial del mismo ejemplar definía el enfrentamiento entre la UCRP y la UCRI como una disputa entre quienes fomentaban “la disgregación” y quienes propugnaban “la unión nacional”, afirmando que la UCRP convocaba a la derecha e izquierda antiperonistas, que sólo buscaban “enfrentar a unos argentinos contra otros argentinos. A los peronistas contra los antiperonistas, a los liberales contra los católicos, a los empresarios contra los trabajadores”, contrastándolos con

el Frente Nacional, con diversos sectores del pueblo en la única línea en la cual todos los argentinos decentes y patriotas están de acuerdo: la defensa de lo nacional, de la materia y el espíritu de la nación, frente a los intereses extraños que la sojuzgaron durante tanto tiempo (Galán, 2013).

Finalmente, las gestiones políticas transmitidas en tiempo real tuvieron éxito y fueron difundidas en el ejemplar del 10 de febrero de 1958, en la sección “Panorama Político” de la revista, en la cual se destacó una conferencia de prensa en la que Perón afirmó:

Frente al hecho concreto de la obligación de sufragar, cada peronista lo hará en la forma más apropiada para impedir con su voto los planes continuistas de la tiranía y para expresar su

¹¹ Revista *Qué*, número 165, 14 de enero de 1958.

repudio a la orientación seguida por ella en todos los órdenes de la vida argentina (...) la participación en los comicios por parte de cualquier partido político implica que no pertenece al Movimiento Peronista. Por lo tanto los compañeros que hayan aceptado candidaturas deberán renunciarlas de inmediato (Galán, 2013).

La lectura de la revista muestra también el derrotero de los grupos nacionalistas y progresistas que apoyaron el proyecto político de Frondizi, en el marco de un proceso de crítica importancia en el desarrollismo, denominado *actualización programática*. Así, quien había asumido como director de la revista en junio de 1958 y apoyado frontalmente la candidatura de Frondizi, Raúl Scalabrini Ortiz, renunció en agosto del mismo año, haciendo públicos cuestionamientos a la política petrolera del desarrollismo.

La Usina

Por último, en el círculo de mayor influencia, encontramos a los intelectuales que formaban parte de La Usina,¹² de acceso directo al presidente Frondizi. Buena parte de dicho círculo provenía de los articulistas de la revista *Qué*: un grupo de académicos, periodistas y empresarios, unidos por su formación intelectual y su marcado interés en la política.

La tolerancia ideológica era marcada, ya que –según un integrante– había:

- socialistas (Isidro Odena, Marcos Merchensky y Dardo Cúneo),

¹² En este informe sobre La Usina, seguimos fielmente lo analizado por Guillermo Ariza (2018): “Albino Gómez, joven incorporado al servicio exterior, también trabajaba en Olivos. Posteriormente se sumaron los periodistas Mariano Montemayor y Enrique Alonso, entre otros. Algunos no se conocían ni interactuaban entre sí. Entre las mujeres, que entonces no abundaban en política, se destacaban además Blanca Stáble (casada con Machinandiarena) y Marisa Liceaga. Rogelio Frigerio y el propio Frondizi”.

- conservadores (Oscar Camilión),
- comunistas expulsados del PC local (Juan José Real y Eduardo Calamaro),
- excomunistas cercanos en su momento al justicialismo (Ramón Prieto, delegado de Perón junto con John William Cooke, o Arturo Sábato),
- filorradicales (Narciso Machinandiarena, hermano de Delia, la esposa de Jaramillo) y
- discípulos del padre Meinvielle (Carlos Florit).

Varios integrantes de La Usina tuvieron un acceso directo al proceso de toma de decisiones. En los temas relativos a la política exterior, las sugerencias de los integrantes de La Usina se combinaron con las posturas de Florit, Camilión y Arnaldo Musich, de fuerte conexión con Rogelio Frigerio, con labores tan determinantes que operaban como una suerte de *brain-trust*, consejeros de máxima confianza que son convocados por un líder político para aprovechar su experiencia en distintos campos de los asuntos públicos.¹³

La marca de la influencia de las ideas y el rol de los intelectuales en el gobierno de Frondizi –en el caso de los integrantes de La Usina– puede medirse de tres maneras:

1. El trabajo de La Usina en definir los ejes de cada discurso de Frondizi en política exterior.
2. La preparación de material previo a los viajes del presidente al exterior.
3. Las reuniones en La Usina previas a la toma de decisiones en política exterior.

En los tres casos, el esquema de circulación de ideas era análogo. Frondizi entregaba un portafolio con *papeles*

¹³ El concepto fue desarrollado durante la presidencia de Franklin Delano Roosevelt, con la incorporación de profesores de Columbia University para asesorar al presidente en los aspectos legales de su estrategia de New Deal. Recuperado de <https://www.armstrongeconomics.com/research/economic-thought/economics/roosevelts-brains-trust/>.

de Estado a Albino Gómez, quien llevaba el material para la revisión de Rogelio Frigerio a una de las sedes de La Usina (avenida Alem y Reconquista), o bien al domicilio de Frigerio en avenida Córdoba y Uruguay.¹⁴ Gómez acordaba un plazo con los integrantes de La Usina para la tarea asignada (redactar un discurso, preparar carpetas para un viaje o plantear ejes y opciones frente a una toma de decisión). El material era revisado por Frigerio antes de volver, portafolio en mano de Albino Gómez, al presidente Frondizi para su revisión, lo que usualmente tenía lugar en la Quinta de Olivos. El funcionamiento de La Usina no carecía de complejidad. Aunque Frigerio tenía una posición de *primus inter pares*, las opiniones no siempre estaban alineadas. Por fuera del papel de La Usina en la agenda diplomática, el círculo de asesores también tenía un rol central en la selección de responsables de la diplomacia argentina. El caso del reemplazo del canciller Mugica, golpeado por el *affaire* Guevara, fue objeto del accionar de La Usina: “Fue difícil reemplazar a Mugica, ya que había que conseguir un canciller cuyo perfil político-ideológico calmara a las FF. AA. Frondizi dejó que La Usina se ocupara de esta búsqueda” (Gómez, 2004; 150).

El secretario privado de Frondizi afirma que el nombre de Miguel Ángel Cárcano le fue sugerido a Frigerio por Samuel Schmukler, hombre de confianza de Frondizi, pero que los primeros contactos informales con Cárcano (quien estaba en París) fueron hechos a través de José María Rivera, periodista del diario Clarín de estrecho vínculo con La Usina. Otro episodio en las postrimerías del gobierno muestra diferencias entre los asesores. La decisión de la ruptura diplomática con Cuba generó largas reuniones bajo la coordinación de Frigerio y la presencia de Oscar Valdovinos, Marcos Merchensky, Ramón Prieto, Arnaldo Musich, Cecilio Morales, Carlos Florit y Oscar Camilión.

¹⁴ Esquema provisto por Albino Gómez, en entrevista con el autor de este texto.

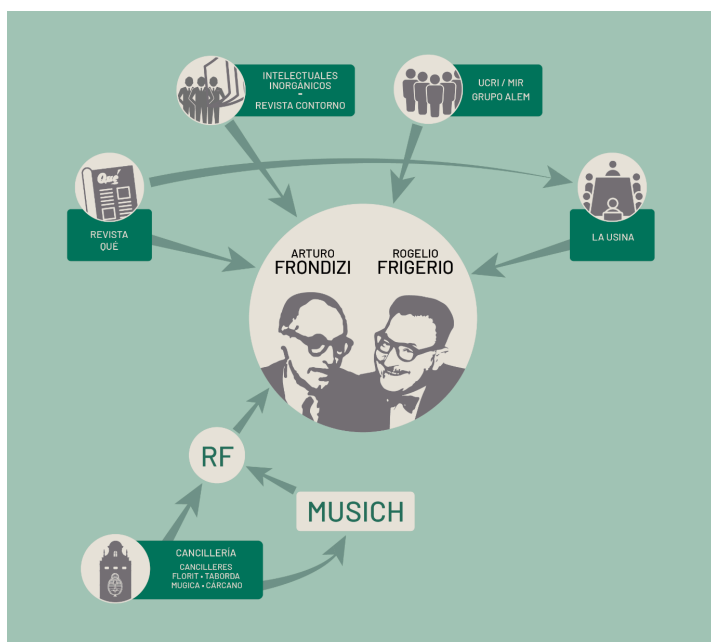
Albino Gómez explica que las discrepancias generaron una fuerte crisis:

Camilión, Musich y sobre todo Florit, se negaban a aceptar tal decisión porque estimaban que Frondizi lo había convencido a Frigerio, sobre la base de informaciones de palacio acerca de la gravedad y profundidad de la crisis y de la inminencia del golpe. Entendían que después del discurso de Paraná, la ruptura era vergonzosa (Gómez, 2004: 166-167).

Frigerio tomó la falta de apoyo de algunos integrantes como un acto de deslealtad y reclamó unidad para apoyar al presidente. Frigerio fue más allá y presionó no sólo para la ruptura sino que encomendó a Florit a que viajara a Brasil para informarle de la inminente ruptura a Joao Goulart. La negativa de Florit a esa misión especial generó una gran crisis.

Varios de los integrantes de La Usina se habían formado intelectualmente en distintas formas de nacionalismo. En algunos casos, como el de Florit, habían sido influidos por el liberalismo francés del siglo XIX, particularmente de Pierre Royer Collard. Oscar Camilión, de papel clave en La Usina y en la cancillería, se autopercibe con una formación intelectual similar. Y, sobre otro personaje clave de la diplomacia desarrollista, agrega: “Arnaldo Musich, proveniente de la línea del nacionalismo, también antinazi, de los hermanos Irazusta. Representa igualmente una línea de pensamiento económicamente liberal, políticamente conservador, pero con apertura hacia el sector popular y sensibilidad de tipo nacional”.

Esquema 1



Fuente: elaboración propia.

Frigerio hace una relectura del fenómeno peronista que lo lleva a distanciarse de la primera época de la revista *Qué*, dirigida por Baltazar Jaramillo, dado el pronunciado antiperonismo de la publicación. En 1956 organiza La Usina y relanza la revista con otra perspectiva sobre el peronismo. En la nueva versión de *Qué* colaboraron célebres representantes del nacionalismo, como Raúl Scalabrini Ortiz y Arturo Jauretche.

En La Usina, bajo la coordinación de Frigerio, trabajaron asesores de muy distinta formación, ya que a los intelectuales de izquierda mencionados (Isidro Odena y Marcos Merchensky), suma a socialistas como Dardo Cúneo; conservadores como Oscar Camilión; comunistas expulsados del PC local como Juan

José Real y Eduardo Calamaro, cercanos al radicalismo (como Narciso Machinandiarena), periodistas (Mariano Montemayor y Enrique Alonso) y un grupo importante de mujeres, entre las que se destacaban Blanca Stábile y Marisa Liceaga (Ariza, 2018).

Cuadro 4. Intelectuales inorgánicos, revista *Contorno*

Nombre	Ismael Viñas	David Viñas	Adelaida Gigli	Susana Fiorito
Grupo de pertenencia	Revista <i>Contorno</i>	Revista <i>Contorno</i>	Revista <i>Contorno</i>	Revista <i>Contorno</i>
Formación académica	Abogado, UBA	Filosofía y Letras (UBA)	Filosofía y Letras (UBA)	Estudia magisterio Izquierda intelectual
Importancia política	Fundador de <i>Contorno</i> y del FIRP	Fundador de <i>Contorno</i>	Fundadora de <i>Contorno</i>	Fundadora de <i>Contorno</i> y del MLN
Nombre	Noé Jitrik	Ramón Alcalde	León Rozitchner	Adolfo Prieto
Grupo de pertenencia	Revista <i>Contorno</i>	Revista <i>Contorno</i>	Revista <i>Contorno</i>	Revista <i>Contorno</i>
Formación académica	Filosofía y Letras (UBA)	Filosofía y Letras (UBA)	Filosofía y Letras (UBA)	Filosofía y Letras (UBA)
Importancia política	Crítico literario	Ministro de Educación Santa Fe, fundador MLN	Colaborador en <i>Contorno</i>	Decano de Filosofía UNL

Cuadro 5. Peronismo

Nombre	Ramón Prieto	John William Cooke
Grupo de pertenencia	Peronismo	Peronismo
Formación académica	Periodista, participó en la guerra civil española	Abogado UNLP, FORJA
Importancia política	Rol clave en acuerdo Perón-Frondizi	Diputado durante el peronismo, ideó el pacto Frondizi-Perón

Cuadro 6. Intelectuales orgánicos, revista *Qué*

Nombre	Rogelio Frigerio	Carlos Florit	Vicente Fatone
Grupo de pertenencia	Grupo Qué	Grupo Qué	Grupo Qué
Formación académico-intelectual	Estudios de abogacía (Insurrexit), empresario	Abogado UBA, posgrado en Europa, seguidor de Meinvielle	Filosofía y Letras. Especialista en religión
Importancia política	Cofundó la revista <i>Qué</i> Impulsó la alianza con Perón, secretario de RSE	Activista en la campaña, canciller	Embajador en la India
Nombre	Delia Machinandiarena de Jaramillo	Ernesto Sábato	Arturo Jauretche
Grupo de pertenencia	Grupo Qué	Grupo Qué	Grupo Qué
Formación académico-intelectual		Física, UNLP (Insurrexit)	Abogado
Importancia política	Relanzó <i>Qué</i> . Generó encuentro Frondizi y Frigerio	Director de Relaciones Culturales en Cancillería	Cofundó FORJA, apoyó la candidatura de Frondizi
Nombre	Raúl Scalabrini Ortiz	Rodolfo Walsh	Marcos Merchensky
Grupo de pertenencia	Grupo Qué	Grupo Qué	Grupo Qué + La Usina
Formación académica	Ingeniero (UBA), destacado intelectual	Escritor. Coursó Letras en la UNLP	Abogado, UBA
Importancia política	Miembro FORJA, revisionismo historiográfico	Periodista, editor, traductor, fundador de Prensa Latina	Periodista, militante socialista

Cuadro 7. La Usina

Nombre	Isidro J. Odena		Dardo Cúneo
Grupo de pertenencia	La Usina		La Usina
Formación académico-intelectual	Abogado, UBA. Insurrexit		Periodista. Fundador de Acción Socialista
Importancia política	Larga trayectoria como periodista, asesor presidencial		Clave en la campaña electoral, prensa y embajador en la OEA
Nombre	Oscar Camilión	Juan José Real	Eduardo Calamaro
Grupo de pertenencia	La Usina	La Usina	La Usina
Formación académico-intelectual	Abogado UBA	No completó su educación primaria	Abogado
Importancia política	Jefe de Gabinete y subsecretario de RR. EE.	Secretario del PCA. Muy cercano a Frigerio	Fundador de la revista <i>Qué</i> . Clave en La Usina

Fuente: elaboración propia.

Una autonomía híbrida

El principal problema de nuestra política exterior: distinguir claramente si la Argentina es un amigo o un satélite de los EE. UU.

Arturo Frondizi, 1962

Introducción

La mirada de la diplomacia desarrollista ante un concierto internacional asimétrico estuvo signada por una *narrativa sobre la anarquía, la soberanía y el balance de poder* (Neuman, 1998), con una estrategia con eje en la autonomía. En ese patrón de inserción internacional la política y la economía funcionaban como variables conjuntas. Los objetivos económicos requerían que –en un inestable equilibrio entre la aquiescencia y el desafío– el palacio San Martín desplegara una política exterior activa, independiente y balanceada. Esa vocación autónoma enfrentó condicionantes sistémicos y factores domésticos de poder que delineaban un escenario cómodo para una estrategia de seguidismo hacia los EE. UU. Una diplomacia autónoma requería *espacio político* (Cooper, 1968; Mayer, 2009), de modo de diseñar e implementar la estrategia que denominamos *autonomía híbrida*.

Buscaré definir qué modelo de autonomía caracterizó a la diplomacia desarrollista, qué grado de autonomía se alcanzó y la vinculación de ese tipo de autonomía con el *nacionalismo heterodoxo* al que hacen referencia los diplomáticos desarrollistas.

El debate sobre autonomía se inició en los años 50 y tuvo foco en las condiciones materiales y las matrices culturales de la periferia –incluyendo una revisión del rol de las élites intelectuales, empresariales y políticas latinoamericanas– impugnando la estructura internacional. Juan Carlos Puig afirmó que “los actores menos relevantes del escenario mundial pueden alterar los regímenes en diversas áreas temáticas o crear nuevos regímenes, desde los cuales pudieran generarse limitaciones a los actores más poderosos del sistema”.

El aporte de Puig muestra una *confluencia heterogénea de orientaciones* (Barreto, 2013), que hibridaban saberes del realismo clásico y ciertas visiones de la interdependencia compleja. El *eclecticismo puiguelano* (Miranda, 2018) logró restarle resignación a la cosmovisión *dependentista*, reconociendo la lógica estructural de las asimetrías y resaltando el valor de ciertas prácticas, tales como las capacidades estatales y los recursos de poder. Puig diseña una batería de conceptos teóricos que luego serán apropiados por la literatura académica de fines de los años 70 y 80: “políticas exteriores independientes”, “autonomización”, “búsqueda de autonomía”, “márgenes de maniobra” serán expresiones que recorrerán los *papers* de los expertos latinoamericanos. El debate dio lugar a una gran bibliografía, que incluye la autonomía como *grande idée* (Russell y Toklatián, 2010) y la ampliación del foco hacia el complejo Estado-sociedad civil (en la perspectiva neomarxista de Robert Cox y en la mirada constructivista de Alexander Wendt, Russell y Toklatián, 2002); prefiguró supuestos que también serían reflejados por el constructivismo y el realismo neoclásico (Miranda, 2016), y promovió posiciones con el fin de generar autonomía en algunas *áreas específicas de bajo interés estratégico* (Rubi, 2020), una mirada vinculada con la vocación autonómica de *alcanzar el desarrollo económico* (Toklatián y Carvajal, 1995; Santana y Bustamante 2013), patrocinando una versión *no nihilista* de la autonomía (Busso, 2016) o patrocinando una “autonomía relacional” (*la capacidad para tomar decisiones por voluntad propia*,

basadas en sus propias necesidades y objetivos, Russell y Toklatián, 2002; 2003). En los 90, el debate sobre la autonomía regresa con las contribuciones de Carlos Escudé y un énfasis en el uso, la pérdida y el incremento de la autonomía, según haya “inversión de autonomía” o, contrariamente, “consumo de autonomía” en su teoría del *realismo* periférico. Esa noción generó el *neoidealismo periférico* (Russell, 1991), que buscaba evitar la pasividad de la política exterior, combinando intereses con principios.

La vocación autonómica fue motivada por la influencia decisiva de las ideas, el rol de los asesores y la formación intelectual de los principales actores en la toma de decisión. Así, “la tradición ideológica del presidente se expresó en varias oportunidades, con un alto perfil internacional, buscando independencia de los EE. UU. y soportando las presiones de las FF. AA.” (Miguez y Morgenfeld, 2020).

La búsqueda de autonomía tuvo un formidable desafío ante la presión de los EE. UU. y de las FF. AA. por el Caso Cubano, lo que llevó a Frondizi a afirmar que “el problema era distinguir claramente si la Argentina era un amigo o un satélite de los EE. UU. Una prueba de fuego había sido Uruguayana y luego Punta del Este” (Luna, 1962: 78).

La vocación autonomista de la diplomacia frondicista buscaba un equilibrio en su relación con Washington, una estrategia dual para mantener cierta independencia internacional y que le permitiera abandonar la histórica vinculación preferencial con Europa, particularmente la privilegiada relación con Londres. Frondizi explicó su estrategia, ya en el epílogo de su gobierno:

cuando Argentina se abstuvo, se inició de inmediato una extraordinaria presión interna y externa para llegar al golpe... para evitar esta situación yo resolví romper relaciones, pero también decidí pronunciar con anterioridad un discurso en el que expuse el sentido de la actitud argentina en Punta del Este y denunciar las fuerzas que se movían contra la Argentina (Luna, 1962: 94).

Oscar Camilión así lo explica:

La política exterior del gobierno de Frondizi fue definida desde el primer momento y no tuvo variaciones hasta el fin. Política internacional independiente, juntamente con desarrollo económico y democracia política eran los tres elementos que pretendían definir al gobierno de Frondizi.

Camilión es explícito con respecto a la naturaleza y los desafíos de la autonomía: “En cuanto a política internacional independiente, lo que Frondizi intentó hacer desde el primer momento fue replantear la relación con Estados Unidos, sin perjuicio de que tuviere frecuentes enfrentamientos con Washington”.

Camilión destaca tanto la originalidad como la homogeneidad de esta estrategia: “Esta fue la primera política de acercamiento orgánico que se intentó en el país buscando acuerdos de fondo, tanto con la administración de Eisenhower como con la de Kennedy. El elemento de acuerdo básico era el del desarrollo capitalista”. El principal asesor presidencial en materia de política exterior brinda una explicación del doble efecto buscado por Frondizi: “Además, la Argentina, con Frondizi, abandonaba de manera consciente los resabios probritánicos que habían definido su acción exterior en todos los tiempos, incluido el gobierno de Perón” (Camilión, 1992: 51).

Denominamos a ese patrón de relacionamiento *autonomía híbrida*¹⁵ por las siguientes características:

- Buscó transformar sus alianzas internacionales para adaptarse a los cambios globales.

¹⁵ La noción de hibridez proviene de la biología, pero se extiende a otros asuntos. En general, como híbrido podemos designar a todo aquel individuo que es producto del cruce de dos organismos de distinta especie. Por extensión, denominamos híbrido a cualquier tipo de objeto o artefacto que resulte de la mezcla o agregación de características o partes de distinta clase (un automóvil híbrido).

- Generó *espacio político* doméstico e internacional para la independencia decisional.
- Combinó innovación con mecanismos tradicionales de la diplomacia argentina.
- El objetivo principal fue consolidar la agenda de desarrollo, pero ello no le impidió mantener principios idealistas.
- Resistió enormes presiones sistémicas y domésticas.
- Para evitar confrontaciones, supo utilizar estrategias juricidistas.

Fórmula polimodal de la diplomacia desarrollista

$$\frac{EI (GF \times CS/E) + AD}{RII - CL \text{ por SI}} \quad AH$$

- EI: escenario internacional, resultado de la combinación de la Guerra Fría con el rol de los condicionantes sistémicos (Guerra Fría, comercio internacional asimétrico), eventos singulares (Revolución cubana) o actores externos (EE. UU., Brasil).
- AD: agenda de desarrollo, principal foco del accionar externo de la Argentina.
- RII: rol de las ideas y los intelectuales.
- CL: condicionantes locales, como las FF. AA., los partidos políticos y la prensa.
- SI: situación interna, esto es, la combinación de la situación política (en particular, por la pugnacidad entre peronismo y antiperonismo) y la situación económica heredada del peronismo y la Revolución Libertadora.
- AH: autonomía híbrida, un tipo de autonomía que combinó herramientas nuevas y tradicionales en la búsqueda de *espacio político* (objetivo programático inicial) para tener márgenes de negociación con foco en la *agenda de*

desarrollo (objetivo final), sin abandonar principios políticos y jurídicos (*marco ideológico*). Se caracterizó por su moderación, flexibilidad y foco, combinando heterodoxia con cautela y usando conceptos jurídicos como justificación para no confrontar con los EE. UU.

Camilión detalla el mecanismo:

era una forma de *nacionalismo totalmente heterodoxo* desde el punto de vista de las tradiciones argentinas, el nacionalismo había estado asociado permanentemente con un esquema autárquico del desarrollo económico y de la política de inversión (pero) en la época de Frondizi significó lo contrario.

Según este protagonista, ese nacionalismo alejado de los gestos folclóricos era un nacionalismo de fines, interesado en los resultados concretos, no desdeñaba los “principios tradicionales de la política exterior argentina como el de no intervención, para él, una condición *sine qua non*” (Camilión, 1991: 54-55). Buscando conformar dicha autonomía híbrida, el posicionamiento frondicista frente a los EE. UU. –en plena crisis de seguridad generada por el Caso Cubano y en el marco de la Guerra Fría– fue abordado con cautela, pero con determinación. Se desechaba tanto el seguidismo como la confrontación, para considerar a Washington como un socio privilegiado en el proyecto de desarrollo continental, sin abandonar la relevancia de los asuntos estratégicos y los desafíos en materia de seguridad. El foco en la agenda económica internacional y la búsqueda de espacio político generó una dinámica doble de acercamiento e intentos autonómicos entre Buenos Aires y Washington:

con una intervención permanente y multiforme, directa o indirecta, de la potencia tutelar que se agregaba a las dificultades internas propiamente inextricables que enfrentaba la nueva administración, en el preciso momento en que Frondizi intentaba subordinar la política exterior de la Argentina a su gran designio: el desarrollo del país (Rouquié, 1982).

En materia militar también se destaca la vocación moderna del gobierno desarrollista: “Fascinados por los Estados Unidos, modelo de la civilización industrial a la que aspiraban, los frondicistas se acercaron a Washington” (Rouquié, 1982: 155). En una suerte de *securitización de la agenda de desarrollo* (fenómeno que recién sería conceptualmente abordado décadas más tarde), Frondizi destacó en su discurso ante el Congreso estadounidense en 1959 la relación entre pobreza e insurgencia:

Dejar en el estancamiento a un país americano es tan peligroso como el ataque que pueda provenir de una potencia extracontinental. (...) La verdadera defensa del continente consiste en eliminar las causas que engendran la miseria, la injusticia y el atraso cultural (Lanús, 2000: 201).

Si bien la autonomía híbrida de la diplomacia desarrollista estaba condicionada por un escenario internacional poco proclive a las heterodoxias, la figura presidencial mostraba una convicción avasallante en esta dimensión: “fue en la política internacional donde Frondizi jugó sus cartas más fuertes: la concepción desarrollista sostenía una posición occidental y cristiana que incluía a la Argentina claramente dentro de los países del mundo democrático” (Llairó y Siepe, 2003). La identidad y el escenario cambiante impactaban sobre la diplomacia desarrollista, en un equilibrio delicado:

Según Frondizi, la política internacional de un país debía ser la proyección en el ámbito mundial de los ideales e intereses nacionales. Pero los conflictos de la segunda posguerra, el inicio de la Guerra Fría y la posibilidad catastrófica de una Tercera Guerra Mundial aceleraron la desconfianza entre las grandes potencias.

En el análisis de estos expertos, el desafío de una política exterior independiente era enorme:

El mundo bipolar no admitía ambigüedades en los alineamientos, sobre todo a partir del impacto de la Revolución cubana. Pero en algo Frondizi fue muy preciso: no aceptaba que las fronteras ideológicas afectaran, por un lado, la apertura comercial y, por el otro, nuestra posición y rango en el mundo, es decir nuestra capacidad de negociación (Llairó y Siepe, 2003: 15).

En esta vocación autonómica, la identidad nacional fue clave en la determinación de la política exterior, ya que, para Frondizi,

la Argentina era un país latinoamericano integrado a Occidente y con compromisos continentales; consideró que la política internacional de un país debía ser la proyección en el ámbito mundial de los ideales e intereses nacionales. La integración latinoamericana era una estrategia adecuada para encarar los problemas mundiales. Pero además era necesario resolver el dilema interno de América Latina que exigía compatibilizar proyectos y estructuras económicas (Llairó y Siepe, 2003: 70).

La identidad y las necesidades en materia de desarrollo se combinaban en una estrategia diversa pero homogénea: “Frondizi aplicó una política internacional, ‘occidental y cristiana’ considerando a la Argentina un país latinoamericano, con compromisos continentales y hemisféricos” (Llairó y Siepe, 2003: 72).

La autonomía híbrida de la estrategia internacional no impidió que, con pragmatismo, la diplomacia desarrollista comprendiera el rol decisivo de los EE. UU. en el escenario mundial, buscando articular una relación bilateral que colaborara con los objetivos en materia de desarrollo:

Con los Estados Unidos Frondizi estableció vínculos muy importantes, siendo el primer presidente argentino en viajar a ese país (...) Los motivos fueron la búsqueda de inversiones para poner en marcha el ‘desarrollo’ argentino en el sector agrícola-industrial (...) Desde sus inicios apoyó la Alianza para el Progreso, tratando de entablar una relación personal con el presidente Kennedy (Llairó y Siepe, 2003: 73).

El desarrollismo fue consciente de que su modelo de inserción internacional debía enfrentar no sólo un escenario adverso sino una tradición latinoamericana de proyectos de integración con objetivos meramente declarativos. Así, identifica a la Guerra Fría y al anticomunismo impulsado por EE. UU. como una oportunidad para apalancar el desarrollo, con objetivos mensurables, tal como le explicó Rogelio Frigerio al embajador estadounidense en Naciones Unidas:

1. Hay que pasar de inmediato de los programas ambiguos y generales a la formulación de planes concretos y ajustados a las necesidades de cada país.
2. La posición occidental, cristiana y anticomunista de los países americanos corre el riesgo de derrumbarse si no se le da un contenido económico-social que demuestre a los pueblos que esa posición se traduce para ellos en progreso y bienestar.
3. La coyuntura histórica actual rechaza todo intento de hegemonías y dependencias políticas dentro de un bloque o grupo de naciones. Los EE. UU. no pueden reemplazar a Gran Bretaña en el papel dominante que ésta desempeñó en el siglo XIX.

En el caso de América Latina, es unánime el concepto de que los EE. UU. deben ser un socio y no un patrón. Los EE. UU. deben proceder con absoluta fidelidad a su credo democrático y al principio de la igualdad jurídica de los Estados si quieren evitar una reacción de las masas latinoamericanas a favor de las ideologías de izquierda.¹⁶

Potash afirma que el acceso de Kennedy a la presidencia de los Estados Unidos, coincidente con el desafío de la Cuba de Castro a las relaciones interamericanas existentes,

¹⁶ Extracto del mensaje de Rogelio Frigerio a Adlai Stevenson, en cartas del archivo presidencial del CEN (Centro de Estudios Nacionales) en la Biblioteca Nacional Mariano Moreno, caja 1961.

brindó a Frondizi la oportunidad de desempeñar un rol clave en la crisis hemisférica, en clave autonómica, ya que

invocando principios argentinos tradicionales sobre política exterior, tales como el respeto a la autodeterminación, la no intervención en asuntos internos de otros países y la busca de soluciones pacíficas en las disputas internacionales, Frondizi hizo equilibrio y desplegó una política exterior sutil destinada tanto a ratificar su amistad con Estados Unidos y su oposición a tomar medidas precipitadas contra Cuba (Potash, 1981: 450).

La vinculación de la agenda de seguridad hemisférica y las necesidades en materia de desarrollo generadas por la Revolución cubana fue utilizada por la política exterior desarrollista para reclamar asistencia al desarrollo, colaborar con el despegue económico regional y aventar la insurrección comunista en la región. La ayuda brindada por la Alianza para el Progreso es consecuencia de esa maniobra, aunque no contara con objetivos estructurales, tal como fuera solicitado por la Argentina, sino con una visión asistencialista.

De tal modo, aunque el interés argentino respecto de la pugna hemisférica pareciera haber tenido el propósito concreto de asegurar una mayor afluencia de ayuda económica de los Estados Unidos al hemisferio:

ello no impidió una estrategia internacional independiente: al mismo tiempo, Frondizi demostraba que su gobierno no era un satélite y que, en efecto, estaba resuelto a demostrar su independencia mediante iniciativas tendientes a promover un frente común de los países integrantes del Cono Sur (Potash, 1981: 451).

Dicha hibridación combinaba viejos y nuevos elementos, buscando respetar un linaje pero intentando adaptarlo al nuevo escenario. El subsecretario de Asuntos Políticos sostuvo que

una política internacional independiente quería significar también defender principios que eran tradicionales de la política argentina, como el de la no intervención. Frondizi creía en este principio en términos absolutamente incondicionales. (...) La no intervención para él era condición *sine qua non* de todo esquema de política exterior y era capaz de defenderla en términos extremadamente intransigentes dentro de su concepción general de no intervención con el límite de la necesidad de mantener la paz mundial (Camilión, 1992: 52-53).

Los condicionantes domésticos frente a la autonomía híbrida

Las Fuerzas Armadas

Durante todo el siglo XX, pero particularmente desde el derrocamiento de Perón, los militares ejercieron un *rol tutelar* sobre la vida política argentina (Maestro, 1994), empezando con la misma gestión de la Revolución Libertadora, con el ejercicio directo del poder castrense, hasta la presión al gobierno de Arturo Frondizi, una vez devuelto el poder formal a los civiles. Esta intervención se ejerció sin sutileza, mediante planteos e intervenciones desembozadas sobre el poder civil, en el marco político que le brindaba una *sociedad pretoriana* (Huntington, 1968), esto es, una comunidad política enmarcada en una fuerte desorganización política y social, sin una mecánica superadora de las contradicciones y con las Fuerzas Armadas ocupando el centro del sistema.

El acuerdo electoral de Frondizi con el peronismo generó una gran inquietud en las FF. AA., pero particularmente en el Ejército. Rosendo Fraga destaca que varios líderes castrenses –encabezados por el general Arturo Ossorio Arana y el almirante Isaac Rojas– evaluaron no entregar el poder (Fraga, 1992). De tal modo, Ossorio dejó montada una estructura que aseguró el control castrense sobre el gobierno constitucional, mediante el ascenso, meses antes de la entrega del poder, a 6 generales

de división y 15 generales de brigada a oficiales de su estrecha confianza. La continua presión de las FF. AA. sobre Frondizi generó reestructuraciones permanentes en las filas castrenses. Fraga afirma que la inestabilidad militar se daba en el marco de una inestabilidad político-institucional integral del gobierno desarrollista:

Durante los 47 meses de la gestión de Frondizi, el Ejército tuvo 4 secretarios (Solanas Pacheco, Anaya, Larcher y Fraga), lo que promedia 1 por año y 2 comandantes en jefe (Toranzo Montero y Poggi), promediando 1 cada 2 años. Pero si miramos al gabinete nacional, vemos que en el mismo período, Frondizi tuvo 5 cancilleres (Florit, Taboada, Mugica, Cárcano y Etchepareborda), lo que da uno cada 9 meses, y 5 ministros de economía (Del Carril, Alsogaray, Alemann –Roberto–, Coll Benegas y Whebe), lo que promedia también 9 meses.

Según el nivel de tolerancia con el gobierno constitucional y con la metodología utilizada para presionarlo, Fraga sostiene que hubo varios alineamientos castrenses:

1. El “legalismo” (simbolizado por los secretarios de Guerra desplazados: Solanas Pacheco y Anaya en el Ejército, Estévez en la Marina y Huerta en la Aeronáutica), alineamiento que apoyaba al poder civil pero transmitía inquietudes de las filas castrenses.
2. El “legalismo condicionado”, corriente mayoritaria, cuyos integrantes sostenían el régimen constitucional pero condicionándolo políticamente por medio de planteos o reclamos institucionales de carácter público.
3. El “golgismo”, corriente minoritaria, con militares de fuerte antiperonismo, que buscaban la instauración de un régimen de facto (Fraga, 1992).

Por su parte, Maestro afirma que

en esta clase de sociedad el papel de las Fuerzas Armadas es de índole conservadora, ya que las mismas tratan de proteger el

sistema vigente de las incursiones de las clases bajas urbanas y asumen la responsabilidad de mantener el orden existente, vetando toda acción de los gobiernos civiles que se aparten de las estructuras sociales convencionales (Maestro, 1994: 70).

Así, hubo distintos niveles de intervención, con modalidades que iban desde los *planteos* (acciones militares para transmitir un reclamo o fijar posición política) hasta las *intervenciones* (acciones militares francas, utilizando canales institucionales o no institucionales). Las posiciones antipejonistas y anticomunistas de los oficiales de las FF. AA., la alarma generada en la región por la Revolución cubana y la presión de los militares en áreas sensibles del gobierno construyeron, en el ámbito de las relaciones exteriores, un laboratorio del impacto de las intervenciones militares en la democracia recién recuperada.

La diplomacia desarrollista, planeada en términos de estrategia autonómica, devino así en un verdadero coto de caza castrense que buscaba condicionar el poder gubernamental y asegurar el seguidismo hemisférico. La presión de las FF. AA. en los asuntos internacionales estaría tan vinculada al diseño e implementación de la política exterior —funcionando para bloquear o empujar iniciativas— que el aparente control de la debacle interna (ante el pase a retiro del general Carlos Toranzo Montero) permitió al gobierno enfocarse en la agenda nacional e internacional con *espacio político*, reformular el gabinete (desprendiéndose, incluso, de Álvaro Alsogaray), retomando la agenda desarrollista en materia económica y la vocación autonómica en política exterior.

Aunque la situación en el país fue su preocupación principal, rápidamente la diplomacia y el alineamiento internacional ganaron interés: “Toranzo Montero y los elementos de igual mentalidad en los círculos militares y civiles también se alarmaron ante el manejo oficial de la política exterior, en especial respecto del Caso Cubano” (Potash, 1981: 440).

Cualquier posición que no fuera de total alineamiento con los Estados Unidos era considerada por ellos como una traición a los intereses nacionales y una colaboración con los revolucionarios. En esa perspectiva, la propuesta del canciller argentino de que la Argentina intentara una mediación entre los Estados Unidos y Cuba (en tanto implicaba que la Argentina era neutral y los asuntos en cuestión no eran hemisféricos sino bilaterales) fue rechazada frontalmente bajo la calificación de ser, al decir de Toranzo Montero, “una torcida gestión internacional que abre las compuertas al más crudo izquierdismo, mientras el almirante (R) Rojas consideraba que una eventual mediación era un regreso a la *desacreditada* tercera posición de Perón” (Potash, 1981: 441).

Buscando implementar su *autonomía híbrida*, la inserción internacional del desarrollismo encontró en los condicionantes domésticos límites que la confinaron a una permanente negociación interna. El gobierno de Frondizi desplegó una *política exterior activa y de alto perfil*, ya que el mandatario practicó, intensa y tempranamente,

la diplomacia presidencial y en sus encuentros con líderes internacionales se postuló la visión estratégica internacional de la Argentina, pero todo eso servirá de poco frente al permanente hostigamiento de los militares y sus aliados en la élite tradicional. Cuando más se interne el gobierno en el escenario internacional, más se sumergirá en la ciénaga de la lucha facciosa entre los grupos políticos y militares más influyentes (Bosoer, 2005).

A lo largo del siglo XX, no había sido una práctica inusual que las FF. AA. desempeñaran un rol de censor en la política argentina en general e incluso en la política exterior en particular:

las Fuerzas Armadas argentinas habían llegado a creer que tenían un derecho inherente a desempeñar un papel fundamental en las decisiones sobre política exterior, en períodos de gobierno militar las diferencias surgidas se habían

superado dentro de la jerarquía militar, bajo las presidencias de civiles (Ortiz, 1938-40, y Castillo, 1940-43) los militares pudieron ejercer una significativa influencia sobre las decisiones en este ámbito (Potash, 1981: 449).

Con los intentos autonómicos de Frondizi la situación escaló hacia niveles impensados de control militar. Potash afirma que el conflicto entre el enfoque personal que el presidente Frondizi tenía de las decisiones sobre política exterior y los reclamos históricos de los militares argentinos en este ámbito tenía diferencias de estilo y de fondo: “Los jefes militares esperaban estar plenamente informados y tener oportunidad de vetar actos que, en su opinión, pusieran en peligro la seguridad nacional” (Potash, 1981: 449). El control de las FF. AA. sobre la política exterior había sido naturalizado por la clase política. La agenda de política exterior era –junto a la legalización del peronismo– el asunto de mayor importancia para los militares, el motivo indubitable de inestabilidad política y la mayor causa probable de un golpe militar.

Así, es necesario preguntarse por qué Frondizi puso en riesgo, conscientemente, todo su capital político y el futuro de su gobierno llevando a cabo una diplomacia con vocación autonómica, no sólo implementando una política exterior independiente de la coerción castrense (y de la formidable presión de los EE. UU.), sino sorprendiendo una y otra vez a sus censores con jugadas impensadas. Potash brinda una explicación que coincide con nuestra mirada, en tanto la formación intelectual de Frondizi, sus convicciones políticas y su marco generacional de ideas condicionaban el proceso de toma de decisión:

Frondizi, sin embargo, estaba resuelto a jugar su política exterior sin mostrar las cartas, aun a riesgo de indisponerse con los militares. ¿Por qué procedía así? La explicación parece consistir en una mezcla de motivos, políticos, prácticos e inclusive emocionales.

La diplomacia aparecía así como un escenario en el que el presidente podía mostrar su verdadero perfil y llevar a cabo una agenda sobre la base de sus decisiones. Frondizi, afirma Potash, “experimentó en la política económica, en sus proyectos educativos y en su relación con el peronismo una considerable mengua de su dignidad y autoridad personales”. La política exterior no siempre brindaba espacios de independencia de sus censores sino que era una variable de alta sensibilidad para los militares. Sin embargo, varias *dimensiones intangibles* –la dignidad personal, las convicciones ideológicas y el marco epistemológico que rodeaba la perspectiva presidencial– animaron al líder desarrollista a insistir con sus ideas, con el fin de generar el espacio político que le permitiera seguir adelante con su estrategia autonómica: “El ámbito de las relaciones exteriores, en especial después de 1961, ofrecía a Frondizi la oportunidad de recuperar su imagen y, quizá, también su autoestima”.

Esta estrategia atendía la naturaleza intermística de la diplomacia argentina, así como invocaba el linaje político del radicalismo:

Podía demostrar a los radicales intransigentes, así como a los nacionalistas de la derecha o de la izquierda, que no había perdido nada de su anterior devoción por una Argentina que no admitía que la pasaran por alto, un país que insistiría en desempeñar un papel independiente en las políticas hemisféricas e inclusive aspiraría a un reconocimiento en el concierto mundial.

El tono presidencial buscaba, asimismo, recuperar la centralidad política para el líder institucional del país, acosado por rebeldes conservadores:

Frondizi podía, al mismo tiempo, demostrar a otros países que la Argentina estaba en manos de un jefe que sabía lo que quería y que debía ser tomado en serio. En realidad, como consecuencia de sus contactos con los líderes políticos y diplomáticos de otros países, el prestigio de Frondizi era mucho más alto en el exterior que en su propio país (Potash, 1981: 450).

Las posturas de la diplomacia desarrollista debieron enfrentar un seguimiento detallado (incluyendo una microgestión algo ridícula), que permitía que altos jefes militares, particularmente de la Marina, hicieran no sólo un control sustantivo sino también simbólico de la política exterior:

Particularmente crítica y representativa del recargado tono ideológico de los pronunciamientos es la actuación pública del almirante Clement. En notas al presidente Frondizi que tomaban inmediato estado público, Clement (un marino con presencia destacada en las reuniones del gabinete) expresaba su “desacuerdo con la línea de política internacional que viene sosteniendo el actual gobierno” y con la actitud conciliatoria de la Cancillería.

La intención de la diplomacia desarrollista de mediar en el conflicto hemisférico generó el rechazo de los marinos, que juzgaron esa estrategia como

equivocada e inoportuna (pues coloca a la Argentina en) una situación de absurda neutralidad ante la penetración comunista en América o de la tercera posición de una época superada; esta vez entre el gobierno comunista de Cuba y el occidental de Estados Unidos (Bosoer, 2005: 224).

La asimetría del poder democrático frente al poder faccioso era notoria:

La existencia de dos poderes, uno formal y visible pero frágil, y otro real y poderoso pero a la vez dividido y sin conducción, se extenderá a las relaciones exteriores y al modo en que las noticias del país se reflejaban en el mundo (Bosoer, 2005: 224).

Esta situación dañaba la imagen internacional de la Argentina al mostrar un mecanismo de doble toma de decisión, que generaba perplejidad en los diplomáticos extranjeros:

Ello no hacía más que potenciar el debilitamiento de la proyección externa del país, generando en los interlocutores y

observadores extranjeros la percepción de que para negociar y tratar con la Argentina había que saber qué pensaban el gobierno y sus representantes, pero también los distintos formadores de opinión, referentes de las Fuerzas Armadas y personalidades públicas ligadas a ellas (Bosoer, 2005: 225).

Esta red militar de control de la diplomacia desarrollista no sólo tenía lugar en las dependencias oficiales en el territorio nacional, sino que se desplegaba en el concierto internacional por fuera de nuestras fronteras:

Así es como también tienen un papel singular los agregados militares argentinos en las embajadas claves. Éstos se manejaban con agenda propia y reportaban a las órdenes de la Jefatura del Estado Mayor de sus respectivas fuerzas, mientras los embajadores y funcionarios consulares lo hacían a la Cancillería. Cada destino tenía además un significado: podía ser un premio o un castigo en la carrera del alto oficial designado (Bosoer, 2005: 225).

Este rol autopercebido de los altos mandos militares, como responsables de evitar desvíos en la política exterior nacional y ratificar la pertenencia argentina a Occidente, tuvo lugar en una cruzada que combinaba macartismo con antiperonismo y una larga vocación pretoriana angostó los márgenes de negociación del gobierno frondicista, que insistía en desplegar sus funciones constitucionales intentando frenar la arremetida castrense. Ese momento dramático pronto se vio exacerbado por la naturaleza crecientemente interméstica de la coyuntura, con la “internacionalización de la vida política argentina, un contexto internacional que deformaba y dramatizaba los enfrentamientos propiamente argentinos y justificaba, en el plano profesional, la intrusión de los militares en la vida política” (Rouquié, 1982: 156). En una visible confusión conceptual, los militares ultraliberales consideraban su anticomunismo como una prolongación de su antiperonismo, en lucha simultánea contra sus grandes temores, ya que “uno y otro prácticamente se confundían en

muchas cabezas como dos modalidades complementarias (o sucesivas) de un mismo totalitarismo”.

Esas exageraciones y esos roles autoimpuestos no eran exclusivos de los altos mandos militares, sino que algunos partidos políticos (como la UCRP), buena parte de la alta jerarquía eclesiástica y un sector ultraconservador de la prensa colaboraban para generar un momento de pugnacidad política imparable: “La Iglesia atizaba el peligro comunista en materia religiosa, cultural, económica y social. El cardenal primado de la Argentina, monseñor Caggiano, denunció en una pastoral, en ocasión del Primer Congreso Mariano Interamericano, el peligro de revolución comunista (Rouquié, 1982).

De manera tan sustantiva como inesperada, reemplazando el tradicional nacionalismo por una mirada globalista y saliendo de la natural desconfianza por incorporarse a un movimiento internacionalista, la noción del rol de las FF. AA. argentinas se vio profundamente modificada. Combinando cruzadas civilizatorias con reacciones nacionalistas, la edición de octubre de 1961 de la *Revista del Circulo Militar* aseveraba que “el baluarte del bloque anticomunista es Estados Unidos, único país dentro de las naciones no comunistas que (...) dispone de suficiente potencial para enfrentar a la URSS, vemos que la defensa del mundo occidental sustituye la defensa nacional”.

Este conflicto dentro y fuera de las fronteras permitió a los jefes militares repensar su identidad personal, política y profesional, vislumbrando un futuro profesional que no se limitaba a la guerra convencional o a las tradicionales hipótesis de conflicto con los vecinos, sino que la flamante internacionalización de la defensa nacional podría ser ahora subordinada por un fenómeno de objetivos (militares, políticos, civilizatorios) supranacionales: “algunos oficiales jóvenes, incluso, fastidiados de custodiar las fronteras velando las armas, se sintieron particularmente entusiasmados por la ‘guerra moderna’” (Rouquié, 1982: 157-158).

La prensa

La prensa siguió de cerca la estrategia externa del desarrollismo. Concentraré mi análisis en el diario más importante y con mayor capacidad de influencia. *La Nación* es un diario con posturas tradicionales y creado con un fin político específico (apoyar el proyecto mitrista). Históricamente ha sido un medio de expresión de los sectores empresariales, militares y eclesiásticos conservadores de la Argentina (Escribano, 2019). Desde el punto de vista periodístico, mantuvo un gran protagonismo durante todo el siglo XX, en sus editoriales e información provista mostró un marcado antiperonismo a lo largo de la década de los 50 y un furibundo anticomunismo en los años 60. Durante el gobierno de Frondizi constituyó un espacio de estrecho seguimiento y fuerte presión pública a las posturas internacionales del presidente, y así pugnó por un posicionamiento totalmente alineado con los EE. UU. De tal modo, junto con los condicionantes domésticos y sistémicos analizados en este capítulo, buscó frenar la estrategia de autonomía híbrida de la diplomacia desarrollista.

Cobertura de la Sexta Asamblea de Cancilleres en Costa Rica (agosto de 1960)

El 15 de agosto de 1960 partió desde Ezeiza el canciller Diógenes Taboada, junto a los ministros de Paraguay y Uruguay, rumbo a San José de Costa Rica. La noticia salió en la portada del diario, junto a una foto de los funcionarios abordando el avión y una sección titulada “En vísperas de la reunión señalaron su actitud varios países americanos”. En los días sucesivos, *La Nación* hizo un seguimiento detallado de los debates, explicando las diferentes posturas de los países de la región, los discursos, las reuniones, los acuerdos y desacuerdos.

A lo largo de la cobertura de este y otros encuentros internacionales de esa época, el diario mantuvo una postura

política clara, tal como se observa en la nota titulada “La reunión de Costa Rica”.

En ésta se califica a la actividad en las reuniones de consulta de cancilleres como reveladoras de “una conciencia casi total en el juzgamiento de la realidad que vive la República Dominicana, sometida desde hace tres décadas a la dictadura de Trujillo”.¹⁷ Frente a la “reserva”¹⁸ del gobierno, los periodistas del diario increparon a los funcionarios para forzar la postura argentina. El 21 de agosto, *La Nación* dedicó más de la mitad de su portada al anuncio en letras grandes de la “Unánime decisión contra Trujillo”, exclamando que “la medida traduce un ejemplo del espíritu de respeto por la ley”¹⁹ y auspiciando que la “firme actitud” también se refería al futuro cubano. En esta misma Asamblea de la OEA, Taboada fue invitado a presidir el comité general de la Séptima Conferencia de Consultas de Ministros y declinó el involucramiento argentino en el asunto por sus protestas a Cuba.

Cobertura de la Séptima Asamblea de Cancilleres (agosto de 1960)

Una vez dictadas las sanciones para la República Dominicana, la cobertura periodística del diario recuperó su preocupación por el Caso Cubano, publicando un artículo titulado “Cuba se prepara al ataque”²⁰ el día previo al inicio de la Séptima Asamblea. Así, la cobertura de las reuniones de la Asamblea se focalizó en Cuba y sus relaciones con la Unión Soviética. En una misma portada se anunció en letra grande y opaca: “Se trata el problema de Cuba”²¹ y “Se repudia la injerencia rusa”.²² Cabe destacar que en la cobertura de esta

¹⁷ *La Nación*, sábado 20 de agosto de 1960, p. 4.

¹⁸ *La Nación*, jueves 18 de agosto de 1960, p. 2.

¹⁹ *La Nación*, domingo 21 de agosto de 1960, portada.

²⁰ *La Nación*, lunes 22 de agosto de 1960, portada.

²¹ *La Nación*, miércoles 24 de agosto de 1960, portada.

²² *La Nación*, lunes 29 de agosto de 1960, portada

asamblea las personas más mencionadas fueron Raúl Roa, el canciller cubano, y Christian A. Herter, el secretario de Estado norteamericano, con menciones mínimas a Taboada o a la postura argentina. Se describieron los aplausos y los vítores por los presentes frente a la posición tomada y la firma del acuerdo de San José, mientras se habló del silencio que acompañaba las declaraciones cubanas.

Así se afirma que: “Herter fue aplaudido, en tanto Roa guardaba silencio”.²³ La postura argentina en Costa Rica fue duramente criticada por el canciller cubano, quien, como se puede leer en la portada del 6 de septiembre de 1960, proclamó que

la Argentina demostró hostilidad manifiesta hacia el gobierno de Cuba en San José. Su conducta en la conferencia demostró a pesar de su panamericanismo convencional y su fraseología ritual, su franca adhesión a la maniobra intervencionista y agresiva planeada y organizada por el gobierno de Estados Unidos a Cuba (*La Nación*, 6 de septiembre de 1960, portada).

Encuentro Quadros-Frondizi en Uruguayana (abril de 1961)

El jueves 20 de abril de 1961, la portada de *La Nación* anunció la reunión planeada de Frondizi con Quadros en Uruguayana. Según informó el presidente argentino antes de partir, los temas para la reunión incluían el comercio regional, las relaciones culturales y turísticas. Al ser interrogado por un periodista del diario sobre la “defensa de la línea occidental” y la postura argentina frente al Caso Cubano, Frondizi explicó que “la agenda y su contenido todavía no han sido dados a publicidad porque se están ultimando bilateralmente”.²⁴ En esa misma tapa, *La Nación* describió la situación como “seria” y “complicada”. El diario, a lo largo de sus impresiones, mantuvo una línea clara sobre la crisis

²³ *La Nación*, lunes 29 de agosto de 1960, portada.

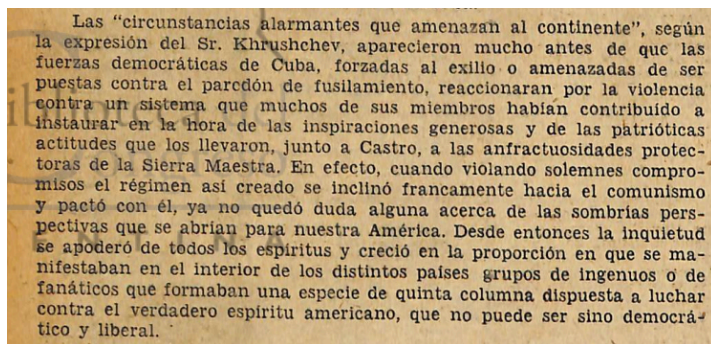
²⁴ *La Nación*, jueves 20 de abril de 1961.

hemisférica. Gran parte de las portadas durante el período observado contenían algún artículo sobre el Caso Cubano: los conflictos dentro del país, las opiniones internacionales y las intervenciones extranjeras. Esta cobertura periodística estaba acompañada por gran variedad de notas de opinión de abierta crítica hacia el régimen cubano y contra toda intervención soviética en el continente americano. El diario también mostraba su oposición a que la Argentina tomara el rol de intermediario entre Cuba y los Estados Unidos.

Invasión de la Bahía de los Cochinos (abril de 1961)

Una de estas notas, publicada el jueves 20 de abril de 1961, reflexiona sobre el intento de invasión en la Bahía de los Cochinos y funciona como un buen resumen de la postura del diario.

Imagen 1



Fuente: *La Nación*, jueves 20 de abril de 1961.

Otra nota, en la misma edición, llama a la toma de posición frente al régimen cubano: “Los matices de las ‘terceras posiciones’ desaparecen cuando aparecen las armas. Hay que estar con Castro o con los invasores”.²⁵ Esta invasión, argumenta el artículo, puede resultar oportuna para el gobierno ya que su rol de intermediario entre Cuba y los Estados Unidos “sirvió sin duda como ‘punta de lanza’ de la oposición extrema” y, ahora, se le presenta una oportunidad de “neutralizar definitivamente los efectos de su oferta de buenos oficios”. Así, el artículo plantea la esperanza de que la reunión entre Quadros y Frondizi sirva para “por fin, (...) una definitiva absolución de posiciones”.

La edición del día siguiente proclamó en su portada “Brasil y Argentina en un común destino”, junto a una foto del abrazo entre los dos mandatarios. El pie de foto decía: “Dos pueblos hermanos se confunden en el abrazo de sus presidentes (...)”.²⁶

El subtítulo destacaba en letras mayúsculas: “optimismo”. En contraste al abrazo fraternal, la otra mitad de la portada la ocupó el conflicto Estados Unidos-Cuba, con un reporte del discurso de Kennedy por arriba de una nota sobre la derrota de las fuerzas invasoras por el gobierno cubano. Al analizar en mayor profundidad el encuentro entre los dos mandatarios en Uruguayana, las palabras destacadas son “abrazo”, “aplausos y vítores” y “nuestro futuro”.²⁷ Al día siguiente, la portada señaló: “Hubo acuerdo de amistad y consulta en Uruguayana”, junto a un análisis de la declaración conjunta en el cual se destacó la defensa de los principios occidentales.²⁸ En los días que siguieron a esta declaración, la reunión en Uruguayana y el retorno de Frondizi a la Argentina se mantuvieron en la portada del diario, que hablaba de una “reunión fecunda” y presentaba

²⁵ *La Nación*, jueves 20 de abril de 1961, p. 6.

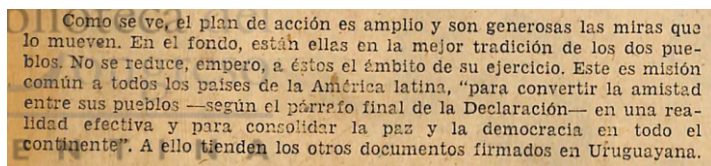
²⁶ *La Nación*, viernes 21 de abril de 1961, portada.

²⁷ *La Nación*, viernes 21 de abril de 1961, p. 4.

²⁸ *La Nación*, sábado 22 de abril de 1961, portada.

subtítulos como “satisfacción”.²⁹ Como se expresó en una nota de opinión publicada un día luego del retorno del primer mandatario:

Imagen 2



Fuente: *La Nación*, lunes 24 de abril de 1961, p. 6.

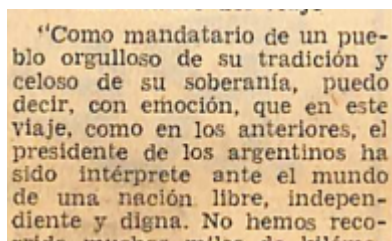
Gira presidencial y encuentro con Kennedy (diciembre de 1961 a enero de 1962)

La Nación cubrió la gira presidencial. El título principal de la portada del miércoles 3 de enero de 1962 citaba al presidente Frondizi: “La cooperación que se nos preste no será una dádiva”, mientras que un subtítulo proclamaba: “El pueblo argentino ha hecho todos los sacrificios que se le pidieron”. El diario mostraba gran preocupación por cubrir todo el encuentro entre Frondizi y Kennedy, le dedicaba una página entera a la gira, en la cual retomaba las declaraciones del presidente argentino y les explicaba a los lectores los “conceptos fundamentales” del discurso que pronunció a su retorno.³⁰ Entre ellos se destacó su reunión con el presidente estadounidense: “Encontré en el presidente Kennedy gran comprensión”, sus planes para el desarrollo económico y el progreso social, la justificación del viaje, entre otras. Como expresó Frondizi en su discurso:

²⁹ *La Nación*, domingo 23 de abril de 1961, portada.

³⁰ *La Nación*, miércoles 3 de enero de 1962, p. 10.

Imagen 3



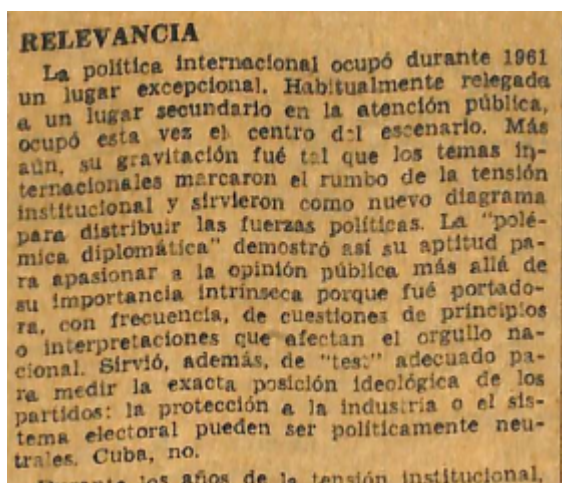
Fuente: *La Nación*, enero de 1962.

Conferencia de Cancilleres en Punta del Este (enero de 1962)

La Conferencia de Cancilleres en Punta del Este fue un tema recurrente en las ediciones de *La Nación* desde inicios de 1962. La espera ansiosa estuvo marcada por frecuentes artículos que analizaban las distintas posiciones de los países americanos y cómo éstas iban cambiando a medida que se acercaba la fecha. Este seguimiento devela la inmensa presión que se estaba ejerciendo desde la prensa, el Ejército y varias esferas de la sociedad civil para que la Argentina, junto a sus aliados latinoamericanos, cambiara su posición y condenara al gobierno cubano.

La nota de opinión titulada “panorama político” que se publicó el 7 de enero de 1962 marcaba la “creciente necesidad de una definición frente a la conferencia de cancilleres”. Así, el diario publicó todos los días de enero alguna nota (que siempre se encontraba en la portada o en alguna de las páginas centrales) en la que realizaba un análisis profundo de las posturas de los diversos países y los encuentros entre mandatarios de cara a la Conferencia, con un notable escrutinio hacia la “tesis” argentina y la respuesta que ésta suscitaba en los países de la región. Además del caso argentino, el foco estaba puesto en las posiciones uruguaya, brasileña, boliviana, chilena y, por supuesto, estadounidense.

Imagen 4



Fuente: *La Nación*, martes 16 de enero de 1962.

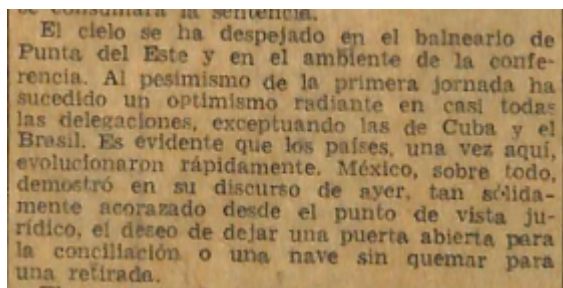
Este recorrido nos permite analizar cómo a principios de enero los países mencionados (menos EE. UU.) sostenían una postura conciliatoria y anunciaban que no votarían sanciones contra Cuba. Contraria a estas ideas, el 16 de enero de 1962 *La Nación* tituló en su portada que "Kennedy afirmó que Castro será sancionado en Punta del Este", mostrando la gran tensión entre la postura argentina y los objetivos estadounidenses. A partir de este momento, la cobertura del asunto habló de "exhortaciones" realizadas por distintos sectores de la sociedad hacia los gobiernos que mantenían posiciones neutrales, para que rompieran las relaciones con Cuba.

Así, el viernes 19 de enero de 1962, a tres días del inicio de sesiones, *La Nación* proclamó: "América en un trance decisivo".³¹ Desde ese momento, la Conferencia se

³¹ *La Nación*, viernes 19 de enero de 1962.

volvió la principal noticia del diario, con una gran cantidad de artículos publicados por día. Así, la inauguración de sesiones del 23 de enero de 1962 llegó a la portada, con títulos como “No fue alentadora la jornada” y “Estáncanse las posiciones” marcadas por dos tendencias en tensión y un discurso común sobre la unidad americana. El periódico llegó a hablar de “dos batallas, una pública, entre bastidores la otra”.³² Cuando Estados Unidos presentó su propuesta por la expulsión de Cuba de la comunidad continental, el canciller argentino Cárcano afirmó que “es incompatible en el orden americano un país comunista”.³³ La situación en Punta del Este fue descrita por el enviado del diario –que era su corresponsal en Nueva York, Santiago Ferrari–, en los siguientes términos:

Imagen 5



Fuente: *La Nación*, viernes 26 de enero de 1962.

³² *La Nación*, jueves 25 de enero de 1962, portada.

³³ *La Nación*, viernes 26 de enero de 1962, portada.

Ferrari escribió entonces que “el continente sabe ahora cuál es la amenaza real”.³⁴ A partir de este punto cambiaron los titulares, que comenzaron a hablar más de certezas que de incertidumbre: “Existe acuerdo en principio para proscribir a Cuba del continente”,³⁵ “Finalmente logrose dar unidad positiva a las dos fórmulas en pugna” y “El castrismo se destruirá a sí mismo”.³⁶

El diario siguió prácticamente en tiempo real las reuniones, incluyendo en sus crónicas detalles sobre las distintas propuestas e intervenciones (con particular énfasis en la estadounidense, la cubana, la argentina y la de Brasil, que se mantenía firme en su postura de evitar las sanciones³⁷) y mostrando mucho interés por la “batalla entre bastidores”³⁸ que terminaría definiendo, en última instancia, los resultados del encuentro. Con la confianza puesta en que las sanciones a Cuba tenían mayoría, el 31 de enero anunció en la tapa: “Firmes providencias se prevén en el proyecto contra la subversión”. La portada de la edición del viernes 2 de febrero de 1962, publicada luego del cierre de la Reunión de Cancilleres, tituló: “Las disidencias no dividen al continente”. Según este análisis, los resultados de la reunión demostraban una posición latinoamericana homogénea contra el comunismo:

³⁴ Ídem.

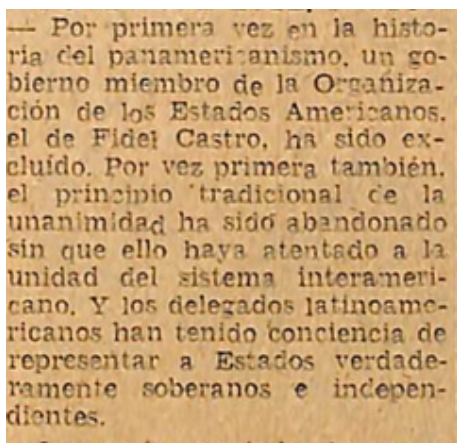
³⁵ *La Nación*, domingo 28 de enero de 1962, portada.

³⁶ *La Nación*, lunes 29 de enero de 1962, portada.

³⁷ Hay varios artículos escritos sobre la postura brasileña, entre ellos destaco uno titulado “La intransigencia brasileña”, publicado en la portada de *La Nación* del martes 30 de enero de 1962.

³⁸ *La Nación*, martes 30 de enero de 1962, portada.

Imagen 6



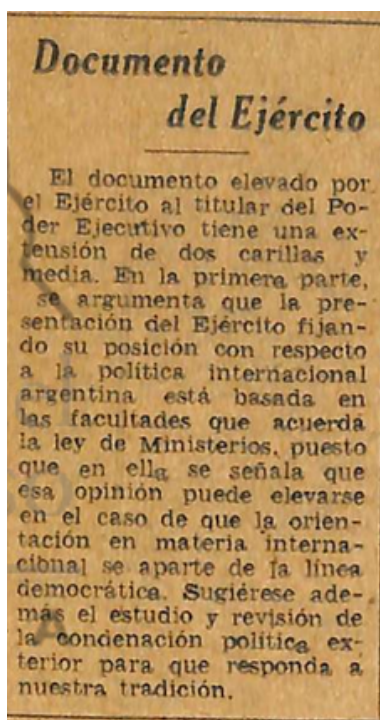
— Por primera vez en la historia del panamericanismo, un gobierno miembro de la Organización de los Estados Americanos, el de Fidel Castro, ha sido excluido. Por vez primera también, el principio tradicional de la unanimidad ha sido abandonado sin que ello haya atentado a la unidad del sistema interamericano. Y los delegados latinoamericanos han tenido conciencia de representar a Estados verdaderamente soberanos e independientes.

Fuente: *La Nación*, viernes 2 de febrero de 1962.

La ruptura de relaciones con Cuba (febrero de 1962)

Luego de la abstención argentina en la Reunión de Cancilleres en Punta del Este, el ambiente en la Argentina estaba marcado por la tensión entre el gobierno y aquellas esferas que se encontraban “preocupadas” por las relaciones diplomáticas con el gobierno cubano, y el diario reflejó esa coyuntura con nitidez. *La Nación* hizo un seguimiento detallado de la presión de las FF. AA. sobre el presidente, mediante reuniones oficiales y el filtrado a la prensa de documentos elevados al Poder Ejecutivo:

Imagen 7

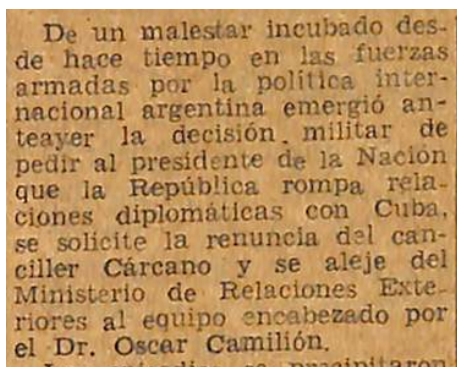


Fuente: *La Nación*, viernes 2 de febrero de 1962, portada.

Bajo el título “Opiniones en torno a la situación actual”, se recuperaron citas de diversos actores, entre ellos diputados, dirigentes y oficiales del Ejército. Todos parecían coincidir con la decisión tomada en Punta del Este y expresaban su preocupación por la situación cubana.³⁹ Particularmente, las Fuerzas Armadas:

³⁹ *La Nación*, viernes 2 de febrero de 1962, p. 5.

Imagen 8



De un malestar incubado desde hace tiempo en las fuerzas armadas por la política internacional argentina emergió anteayer la decisión, militar de pedir al presidente de la Nación que la República rompa relaciones diplomáticas con Cuba, se solicite la renuncia del canciller Cárcano y se aleje del Ministerio de Relaciones Exteriores al equipo encabezado por el Dr. Oscar Camilión.

Fuente: *La Nación*, viernes 2 de febrero de 1962, p. 5.

Ante ese escenario, en la esquina superior izquierda de la tapa del lunes 5 de febrero, rodeado de noticias sobre los conflictos entre los dos polos de la Guerra Fría, se incluyó el discurso de Frondizi en Paraná, en el cual reafirmó la postura argentina en Punta del Este. Dos días más tarde, con un artículo que ocupó la mitad de la portada, se adelantó el quiebre de relaciones con La Habana. Y el 9 de febrero de 1962, la primera página de *La Nación* estuvo dominada por esa noticia: la Argentina rompió relaciones con Cuba.

La forma local de los condicionantes sistémicos

A la presión de los condicionantes domésticos a la diplomacia desarrollista (altos jefes de las FF. AA., la prensa, las posiciones políticas de la UCRP y hasta parte de la UCRI), se le sumó la *forma local de los condicionantes sistémicos*. La labor de los tres embajadores estadounidenses en Buenos Aires durante el gobierno de Frondizi fue relevante en esta coyuntura. Willard Beaulac –graduado en Georgetown, destinado anteriormente en Paraguay, Colombia, Cuba, Chile y con varios libros publicados sobre su experiencia diplomática– tuvo una aproximación profesional al gobierno desarrollista. Su perspectiva sobre la Argentina y la región fue plasmada en su texto *The fractured continente* (1980), un intento convencional de sociología política que busca analizar las causas del subdesarrollo latinoamericano, con foco en el caudillismo y los condicionantes culturales.

El caso más notorio fue el de su sucesor, Roy Rubottom (RR), quien tenía un rol importante en la diplomacia de Washington al momento de ser destinado en Buenos Aires. RR fue el funcionario encargado de Cuba del 57 al 60. Tras la renuncia de Henry F. Holland (de marcada formación jurídica) en septiembre de 1956, Rubottom (con más perfil político y una larga carrera militar) asumió de forma interina el cargo de subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos. Los sucesivos intentos del secretario de Estado del presidente Dwight Eisenhower, John Foster Dulles, de nombrarlo de forma permanente se demoraron en el Senado, escenario en el que RR tuvo que atravesar varias audiencias de conformación. Esta gestión tuvo lugar durante el debate interno entre los funcionarios estadounidenses sobre cuál debía ser la política exterior apropiada frente a lo que vislumbraban como la expansión del comunismo internacional, perspectiva plasmada en la Doctrina Eisenhower. La DE fue inicialmente planteada en un discurso de Eisenhower al Parlamento en enero de 1957 que, aunque enfocado en la posición de EE. UU. ante la crisis

de Medio Oriente (generada por la crisis de Suez), mostró (Borja, 2018) la decisión de este país de usar sus fuerzas militares en cualquier región en la que se verificara una amenaza de expansión comunista o, incluso, contras ciertas posiciones nacionalistas o equidistantes de la disputa entre Washington y Moscú.⁴⁰

Las tensiones políticas por las doctrinas Truman (presentada en marzo de 1947 ante el Congreso por el presidente Harry Truman, con foco en la contención del comunismo) y Eisenhower ya habían impactado tanto en la región como en la relación bilateral con la Argentina, tal como pudo apreciarse en los debates que tuvieron lugar en la Conferencia de Caracas de 1954, ocasión en la que la presión estadounidense para forzar a Latinoamérica a adoptar una postura anticomunista homogénea encontró límites en la diplomacia peronista:

En la Conferencia de Caracas, Estados Unidos logró establecer una declaración anticomunista, que en su espíritu violaría el “principio de no intervención” que se había introducido en el sistema interamericano en 1933 y que había sido ratificado en ocasión de la fundación de la OEA. La escasa resistencia de los países latinoamericanos frente a este avance del país del norte (...) Guatemala fue la única en votar en contra de la declaración propuesta por el gobierno de Washington, aunque Argentina y México se abstuvieron en esa votación (Morgenfeld, 2010).

Así, mientras la *política de buena vecindad* –adoptada por el presidente Franklin Roosevelt (1933-1945) y sustancialmente mantenida bajo la presidencia de Truman (1945-1952)– mostró una actitud positiva hacia los procesos políticos regionales de naturaleza reformista, “la toma

⁴⁰ EE. UU. invocó esta doctrina dos veces: en 1957 movilizó su 6.º flota hacia el Mediterráneo para respaldar al rey Huséin de Jordania y en 1958 los marines norteamericanos desembarcaron en Líbano para defender al gobierno local (1900-1987).

del poder por parte de la nueva administración republicana empujó la política exterior de Washington hacia una poco disimulada simpatía por los gobiernos autoritarios” (Pettinà, 2007: 573). El rol de RR en la región fue en aumento y, ya como subsecretario, acompañó al vicepresidente Richard Nixon en su accidentada visita a Latinoamérica en 1958 (incluyendo Buenos Aires), que generó en Caracas escenas dantescas.

En ese escenario tan complejo, la perspectiva de Rubottom fue clave para la estrategia estadounidense inicial frente a la Revolución cubana. En enero de 1960, RR fundamentó ante el Consejo de Seguridad Nacional la necesidad de tener una política amable con el liderazgo de Fidel Castro en Cuba, sólo para promover su asesinato a fines del mismo año en conjunto con la Agencia Central de Inteligencia (CIA). Finalmente, RR fue removido de su puesto por presión de Nixon, permanentemente insatisfecho con su labor (Martin, 2010). Con ese perfil de alta visibilidad y de cruzado anticomunista, RR inició en la Argentina una serie de contactos con políticos locales y militares de alta graduación, estrategia que generó una fuerte reacción en el gobierno desarrollista. RR mostró conocimiento de la situación argentina, pero evidenció ciertas limitaciones para comprender la cultura política local, aceptar la vocación autonómica de la diplomacia frondicista y reconocer el rol clave de Rogelio Frigerio en el gobierno:

Gran parte de mi atención como subsecretario se dedicó a la Argentina que salía de ese período de Perón. Estaba feliz de ir allí, pero encontré que era difícil trabajar con los argentinos. Individualmente se encuentran entre las personas más encantadoras del mundo, pero como país son difíciles. Frondizi era una gran esperanza para la Argentina. Sin embargo, siempre tuvo un problema, su eminencia gris, un hombre llamado Frigerio. Frigerio no era admirado por la mayoría de los argentinos, particularmente los militares no confiaban en él. Esto socavó la posición de Frondizi en la mente de muchas de las personas informadas e hizo que Frigerio, quien era

visto como el instrumento de este trato, fuera aún más sospechoso. Entonces yo no tenía ningún trato con Frigerio y esto perjudicó mis relaciones con Frondizi. Creo que esperaba que el embajador estadounidense lo tratara como una especie de alter ego. Yo no lo hice.⁴¹

Removido por expreso pedido de Frondizi al presidente John F. Kennedy en su encuentro del 25 de diciembre de 1961, Rubottom permanecería sólo 14 meses en su puesto en Buenos Aires, y sería reemplazado por un amigo personal de JFK. Robert McClintock, graduado en Stanford, con conocimientos en el área de defensa y una carrera diplomática que lo llevó a Cambodia y al Líbano, asumiría a mediados de febrero de 1962, 40 días antes del golpe militar que derrocó a Frondizi. Un cablegrama enviado de Washington a Buenos Aires reacciona ante la crisis militar:

Sin embargo, creemos que la continua y extrema presión de los militares contra el gobierno constitucional sería contraria a los intereses de Estados Unidos. Usted tomó posición con nuestra aprobación en el sentido de que esto es un problema interno de la Argentina, en el cual resolvimos no intervenir, pero que deploraríamos un golpe militar contra el gobierno constitucional. Si en función de esta posición usted tiene la oportunidad de contactarse con militares, debe resaltar las ventajas de reducir la presión contra el gobierno en favor de una solución moderada, ahora que se produjo un cambio en la política exterior.

McClintock permanecería en la Argentina incluso luego del asesinato de JFK (ocurrido en noviembre de 1963), hasta el final del gobierno de Lyndon B. Johnson (enero de 1969) para ser trasladado luego a Venezuela, destino diplomático en el que enfocaría su labor en el proceso de

41 "Entrevista a RR de Charles Stuart, para la Kennedy Association for Diplomatic Studies and Training, Foreign Affairs Oral History Project, 13 de febrero de 1990", <https://www.adst.org/OH%20TOCs/Rubottom,%20Roy%20R.toc.pdf#page=22>.

nacionalización de la industria petrolera local. A pesar del poco tiempo compartido con la administración desarrollista, cierta historiografía contemporánea adjudica un rol importante a McClintock en el golpe militar contra Frondizi. Si resulta indudable el nivel de relación de la embajada de los EE. UU. con los altos mandos militares, también debería mencionarse que la inestabilidad política generó inquietudes en Washington. Así, la diplomacia estadounidense mostraría preocupación ante la inminencia del golpe. Un telegrama del secretario de Estado Dean Rusk al embajador McClintock, del 10 de febrero de 1962 así lo evidencia:

el Departamento comparte las preocupaciones de la Embajada en relación a que la crisis política interna puede destruir el balance entre las fuerzas civiles y militares y provocar la subordinación de las autoridades constitucionales electas a los militares. Nosotros damos la bienvenida a los cambios en la política exterior, producto de las presiones internas mayormente de los militares (Morgenfeld, 2016).

La Argentina y los EE. UU. en la ONU

La estrategia diplomática argentina mantuvo coincidencias esenciales con la diplomacia estadounidense, pero matizó esa concomitancia en aspectos relativos a la agenda de desarrollo. Este modelo de relacionamiento puede observarse en los patrones de votación de ambas diplomacias ante la Asamblea General de la ONU en el período en estudio, que arrojan un 70 % de coincidencias (las votaciones diferentes están resaltadas en rojo: 25/94). Esa diferencia a la hora de abordar la cooperación al desarrollo se observó asimismo en algunos otros renglones de la agenda internacional, tales como el proceso de descolonización y el control a los ensayos nucleares.

Cuadro 1. Resoluciones de la Argentina y EE. UU. en la ONU (1958-1961)

Año	Resolución	Argentina	EE. UU.
1958	Promoción de la corriente internacional de capital privado	A favor	A favor
1958	Segunda conferencia sobre el derecho del mar	A favor	A favor
1958	Desarme; suspensión de los ensayos de armas atómicas y de hidrógeno y asistencia a los países subdesarrollados	A favor	A favor
1958	Cuestión de la utilización del espacio exterior con fines pacíficos	A favor	A favor
1958	Fondo para el Desarrollo de la Capitalización	A favor	Abstención
1958	Informe del Secretario General sobre la Fuerza de Emergencia de la ONU	A favor	A favor
1958	Cuestión de la representación de China en la ONU	A favor	A favor
1958	La situación en Hungría	A favor	A favor
1958	Políticas de <i>apartheid</i> del gobierno de la Unión de Sudáfrica	A favor	A favor
1958	Estimaciones de gastos para Fuerza de Emergencia de la ONU	A favor	A favor
1958	Problemas internacionales de productos básicos	A favor	A favor
1958	Trato a las personas de origen indio en la Unión Sudafricana	A favor	A favor
1958	Aumento del número de miembros del Ecosoc	A favor	A favor
1958	La cuestión coreana	A favor	A favor
1959	Cuestiones generales relativas a la información	A favor	A favor
1959	Prevención de la difusión más amplia de las armas nucleares	A favor	A favor
1959	Fondo de la ONU para la capitalización del desarrollo	A favor	Abstención
1959	Estudio de la cuestión de la pena capital	A favor	Abstención

1959	Suspensión de los ensayos nucleares y termonucleares	A favor	Abstención
1959	Consejo de Seguridad y Consejo Económico y Social	A favor	A favor
1959	Reforma agraria	A favor	A favor
1959	La cuestión coreana	A favor	A favor
1959	Resolución 132 del Consejo de Seguridad (cuestión relativa a Laos)	A favor	A favor
1959	Cuestión de Hungría	A favor	A favor
1959	Administración Fiduciaria de Territorios en Fideicomiso	A favor	Abstención
1959	Cuestión de la representación de China en la ONU	A favor	A favor
1959	El territorio en fideicomiso de Camerún (Reino Unido)	A favor	A favor
1959	Trato a las personas de origen indio en la Unión Sudafricana	A favor	A favor
1959	Cuestión de los ensayos nucleares franceses en el Sahara	Abstención	En contra
1959	Cuestiones generales relativas a la información	A favor	A favor
1959	Aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad y Ecosoc	A favor	A favor
1959	Cuestión del Tíbet	A favor	A favor
1959	Fuerza de Emergencia de la ONU	A favor	A favor
1959	Políticas de <i>apartheid</i> del gobierno de la Unión Sudafricana	A favor	A favor
1960	Admisión de países a la ONU	A favor	A favor
1960	Resolución 144 del Consejo de Seguridad (Cuba y los Estados Unidos)	A favor	A favor
1960	Resolución 135 del Consejo de Seguridad (grandes potencias)	A favor	A favor
1960	Resolución 156 del Consejo de Seguridad (República Dominicana)	A favor	A favor
1960	Resolución 143 del Consejo de Seguridad (Bélgica y el Congo)	A favor	A favor

1960	Resolución 138 del Consejo de Seguridad (caso de Adolf Eichmann)	A favor	A favor
1960	Prevención de una mayor difusión de las armas nucleares	A favor	Abstención
1960	Independencia a los países y pueblos coloniales	A favor	Abstención
1960	Suspensión de los ensayos nucleares y termonucleares	A favor	Abstención
1960	Cooperación de los Estados Miembros	A favor	A favor
1960	El mantenimiento de la seguridad internacional	A favor	A favor
1960	Resolución 145 del Consejo de Seguridad (Bélgica en el Congo)	A favor	A favor
1960	Resolución 143 del Consejo de Seguridad (Bélgica en el Congo)	A favor	A favor
1960	Resolución 146 del Consejo de Seguridad (provincia de Katanga)	A favor	A favor
1960	Resolución 157 del Consejo de Seguridad (la cuestión del Congo)	A favor	A favor
1960	Resolución 134 del Consejo de Seguridad (Unión Sudafricana)	A favor	A favor
1960	Cuestión examinada por el Consejo de Seguridad	A favor	A favor
1960	Artículo 73 de la Carta	A favor	Abstención
1960	Operaciones de las Naciones Unidas en el Congo	A favor	A favor
1960	Cuestión de Argelia	A favor	Abstención
1960	Cuestión del África Sudoccidental	A favor	Abstención
1960	Representación de China en la ONU	A favor	A favor
1960	Cuestión del futuro de Ruanda-Urundi	Abstención	Abstención
1960	Unión Sudafricana respecto del Territorio de África Sudoccidental	A favor	A favor
1960	Cuestión de Mwami	Abstención	En contra
1960	Transmisión de información en virtud del artículo 73 e de la Carta	A favor	Abstención

1960	Discriminación racial en los territorios no autónomos	A favor	A favor
1961	Informe del director para los Refugiados de Palestina	No votó	A favor
1961	Concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales	A favor	A favor
1961	Prohibición del uso de armas nucleares y termonucleares	Abstención	En contra
1961	Suspensión de los ensayos nucleares y termonucleares	A favor	En contra
1961	Ensayos de armas nucleares bajo control internacional efectivo	A favor	A favor
1961	Crecimiento demográfico y desarrollo económico	Abstención	A favor
1961	Denuncia de Cuba por agresión de los EE. UU.	A favor	Abstención
1961	Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961	A favor	Abstención
1961	Operaciones de las Naciones Unidas en el Congo	Abstención	A favor
1961	Situación en Túnez	Abstención	Abstención
1961	La situación en Angola	A favor	A favor
1961	Admisión de nuevos miembros a la ONU	A favor	Abstención
1961	Administración Fiduciaria en Territorios en Fideicomiso	A favor	A favor
1961	Fuerza de Emergencia de la ONU: costos	A favor	A favor
1961	Concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales	A favor	A favor
1961	Cuestión del África Sudoccidental	A favor	A favor
1961	Procedimientos administrativos y presupuestarios de la ONU	A favor	A favor
1961	Consideración de África como zona desnuclearizada	Abstención	Abstención
1961	La situación de los argelinos encarcelados en Francia	Abstención	Abstención

1961	Cuestión del futuro de Ruanda-Urundi	A favor	A favor
1961	La situación en el territorio de África Sudoccidental	A favor	A favor
1961	Asesinato del primer ministro de Burundi	A favor	A favor
1961	Admisión de la República Islámica de Mauritania	A favor	A favor
1961	Cuestión de Hungría	A favor	A favor
1961	Cuestión de Argelia	Abstención	Abstención
1961	La situación de la República del Congo	Abstención	Abstención
1961	Cuestión del conflicto racial en Sudáfrica	A favor	A favor
1961	La cuestión coreana	A favor	A favor
1961	Incumplimiento de Portugal de la resolución 1542 (XV) de la Asamblea General de la ONU	A favor	A favor
1961	La situación financiera y las perspectivas de la ONU	A favor	A favor
1961	El futuro del territorio en fideicomiso de Camerún (Reino Unido)	En contra	A favor
1961	Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961	A favor	Abstención
1962	Territorios no autónomos	Abstención	En contra

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ONU.

La Cancillería frente a la autonomía híbrida

La dinámica política interna e internacional que acabo de describir impactó no sólo en el proceso de toma de decisión sobre la política exterior, sino sobre la titularidad de la Cancillería argentina. Si evaluamos los recambios ministeriales, observaremos un patrón: fueron generados por presión de las FF. AA., con el fin de desplazar a los ministros percibidos

como vinculados a Rogelio Frigerio o para reforzar el alineamiento estratégico con los EE. UU.

Carlos Florit (1 de mayo 1958-15 de mayo 1959)

Durante el gobierno de Frondizi se aseguraba que Florit había ingresado al gobierno por influencia de Frigerio, pero el propio asesor ha destacado que no conocía a Florit más que por referencias y que su presentación al futuro presidente cuando éste estaba conformando el gabinete fue puramente protocolar. El candidato natural era Luis María de Pablo Pardo, quien contra todo pronóstico fue designado como consejero legal, pero en varias ocasiones tuvo influencia sobre la Cancillería y organizó su propio grupo de asesores, no siempre alineado con las posturas de Florit.

El origen de la designación de Florit continúa siendo un misterio. Sin embargo, Florit rápidamente se integró a un grupo de intelectuales con un nítido perfil conservador-nacionalista que incluía a Oscar Camilión, Cecilio Morales y Miguel Ángel Centeno. Durante su gestión siguió una “política tercerista” (en palabras de Lucio García del Solar) que proponía profundizar las relaciones con los países latinoamericanos y estaba en contra de cortar vínculos con Cuba. Su salida del Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo que ver con esto último y con lo que Camilión llama la *desfrigerización* del gabinete, proceso que fuera impulsado por algunos líderes militares en abril de 1959.

Diógenes Taboada (15 de mayo 1959-27 de abril 1961)

Taboada reemplazó a Florit, aunque durante su gestión se mantuvo la línea política iniciada por su antecesor. Tuvo algunos problemas con Frondizi durante la Quinta Reunión de Cancilleres (las famosas “dobles instrucciones”), en virtud de lo cual quedó en un rol incómodo ante el despliegue de una diplomacia paralela (por parte de Musich y

Camilión, desde la Cancillería) y la presión de las FF. AA. (a través de una red de agregados militares, encabezados por Toranzo Montero). Su renuncia se precipitó ante su falta de rol frente al anuncio de la Alianza para el Progreso.

Adolfo Mugica (28 de abril 1961-29 de agosto 1961)

La principal gestión de Mugica fue la organización de la postura argentina ante el Consejo Interamericano, reunido en Punta del Este. Su renuncia estuvo vinculada a la última visita de Ernesto Guevara a la Argentina, de la que se enteró por la prensa. Isidro Odena lo detalla:

La renuncia de éste (29 de agosto de 1961) obedeció a declaraciones suyas a la prensa sobre la visita del Che Guevara, alegando que ella contó con el tácito beneplácito del gobierno de Washington, puesto que Guevara se había entrevistado antes en Montevideo con Goodwin, representante personal del presidente Kennedy, y, por lo tanto, no podía haber conversado con el ministro cubano sin conocimiento de su presidente. Ante la desmentida formulada inmediatamente por el Departamento de Estado, Mugica no tuvo más remedio que dimitir (Odena, 1984: 326).

Miguel Ángel Cárcano (12 de septiembre 1961-25 de marzo 1962)

Con una dilatada experiencia como diplomático (que incluyó formar parte de la delegación argentina que negoció el Pacto Roca-Runciman en 1933), de fuerte formación como abogado y experto en producción agropecuaria (fungió brevemente como ministro de Agricultura), la elección de Cárcano estuvo motivada, fundamentalmente, por su cercanía con la familia Kennedy.

Rouquié sostiene que si bien su nombre parecía tranquilizador para los referentes militares anticomunistas, su posición en la célebre Conferencia de la OEA en Punta del Este en enero de 1962 mostró ser un estorbo al seguidismo,

al oponerse a la expulsión de Cuba del sistema interamericano.

El historiador francés afirma que

Los militares pensaban exactamente lo contrario. Lo probaron y lo demostraron. El delegado argentino ante la Junta Interamericana de Defensa con asiento en Washington votó por la expulsión de Cuba! Mientras tanto, en la Conferencia de Punta del Este, el ministro de Relaciones Exteriores, Cárcano, se abstuvo, junto con Brasil, México, Chile, Bolivia y Ecuador, de votar la medida de ostracismo reclamada por los Estados Unidos. (...) Los militares presentaron un nuevo memorándum a Frondizi exigiendo la ruptura con Cuba, la depuración de los frigeristas del Ministerio de Relaciones Exteriores y la destitución del ministro Cárcano (Rouquié, 1982: 184-185).

Roberto Etchepareborda (26 de marzo 1962)

De prestigio como historiador y con un rol destacado en la UCRI desde su creación, impulsando la candidatura de Frondizi en la Convención Nacional en Tucumán, fue canciller por menos de una semana, pero en ese período maniobró con militares para que la acefalía generada por el golpe del 29 de marzo de 1962 fuera resuelta con la asunción del presidente provisional del Senado, José María Guido. Mientras los cancilleres se sucedieron en función de la presión ejercida a la autonomía híbrida, los embajadores argentinos en Washington y Nueva York, con distintas formaciones intelectuales y experiencias políticas, desplegaron una diplomacia pragmática y de matriz compleja.

Cuadro 2. Embajadores argentinos en EE. UU.

Nombre	Mario Amadeo	César Barros Hurtado	Emilio Donato del Carril
Formación académico-intelectual	Abogado en la UBA. Parte del nacionalismo católico.	Abogado en la UNLP. Parte de la Unión Cívica Radical.	Abogado en la UNLP. Parte de la Unión Cívica Radical.
Rol en el gobierno de Frondizi	Representante permanente de la Argentina en las Naciones Unidas (1958-1962). Presidente del Consejo de Seguridad en 1959.	Embajador argentino en Estados Unidos, en la Organización de los Estados Americanos y en la Unión Soviética.	Ministro de Economía, embajador argentino en Estados Unidos.
Trayectoria	Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno del general Eduardo Lonardi. Desplazado y encarcelado por el general Pedro Aramburu.	Amigo personal de Frondizi, renunció a su cargo días antes del golpe de Estado de 1962.	Fue diputado nacional y convencional constituyente para la UCR, embajador argentino en la Unión Soviética (Lonardi) y el primer impulsor de la candidatura presidencial de Frondizi.

Fuente: elaboración propia.

La agenda de la política exterior

1958

En el breve interregno entre ser elegido –el 23 de febrero de 1958– y el inicio formal de su presidencia –el 1 de mayo de 1958– Frondizi desplegó una intensa actividad internacional. Según el propio canciller Carlos Florit, incluso antes de iniciar el gobierno “se decidió ejecutar una política exterior que sirviera a la estrategia nacional de desarrollo e integración nacional” (Florit, 1988: 25-26). Eso iba de la mano de “un ataque frontal a una estructura económica perimida”, enfoque que “alteró profundamente las líneas tradicionales de la política exterior argentina”, lo que también generó un cambio en las alianzas internacionales y en la geometría de la política exterior, y así “sobrevino una modificación en el tipo de relaciones político económicas que vinculaban a nuestro país con el área europea y, particularmente, británica” (Florit, 1988: 25). Florit explicó la relación entre las necesidades en materia económica y la estrategia diplomática desarrollista: “el aumento de la dependencia externa generado por el desarrollo de la industria liviana durante el peronismo requirió un foco nítido en la captación de inversiones extranjeras, buscando el autoabastecimiento energético que permitiera el desarrollo de la industria pesada”.

La matriz de inserción internacional consistió en una combinación de identidad cultural con la agenda de desarrollo, matriz que estuvo presente en la actividad presidencial incluso antes de asumir el gobierno. Una posterior visita a EE. UU. al año siguiente demostró que se reconocía

la ubicación de la fuente principal de financiamiento. Sin embargo, Frondizi inició su recorrido por la región. En materia de espacios geográficos relevantes, Florit afirmó que los países limítrofes se consideraban “el ámbito natural de la Argentina en virtud de 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” (Florit, 1988: 26).

Uruguay y Brasil

El primer viaje de Frondizi al exterior antes de asumir el cargo de presidente fue al Uruguay, el 7 de abril de 1958, evento para el que ya tuvo que enfrentar a militares y políticos argentinos, incluso a correligionarios de la UCRI, contrarios a esa iniciativa. El presidente electo se entrevistó con políticos oficialistas y opositores, brindó un notable discurso en el Congreso Nacional y tuvo que soportar el desplante de los edecanes militares.⁴²

Tempranamente, Frondizi planteó en su visita a Brasil aspectos estructurales de su política exterior, combinando los ejes que marcarían ese derrotero: democracia, desarrollo, identidad y modernidad, afirmando que “la democracia política es también democracia económica y social”, poniendo el foco en la estructura económica regional con base en la exportación de materias primas, y enfatizando el rol de la ciencia y la tecnología en el progreso latinoamericano: “la

⁴² La inclusión de Raúl Damonte Taborda en la comitiva generó el retiro de los representantes de las FF. AA.: “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”, *El País*, Montevideo, IV-1958 (Pelosi y Devoto, 2012: 9). Damonte Taborda fue un dirigente radical, diputado nacional en 1938-1943, que se acercó fugazmente a Perón. Al suceder a su suegro Natalio Botana como director del diario *Crítica*, devino antiperonista, se asiló en Uruguay y al fracturarse la UCR pasó a formar parte de la UCRI.

historia marcha hacia el triunfo de la ciencia, la técnica y el progreso social”.⁴³ En Brasil, Frondizi también destacó el rol de la identidad en la política exterior regional, identidad que la ubicaba en una zona particular de Occidente, con ciertos y determinados valores: “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”. Esa identidad marcó el eje de la vocación autonómica regional:

La comunidad latinoamericana tiene un sentido histórico y cultural. Sus pueblos y sus dirigentes afirman la soberanía de sus países. Tienen conciencia plena de que, como naciones libres e independientes, están colocadas en un mismo pie de igualdad, en cuanto a sus derechos y responsabilidades.⁴⁴

Chile y Perú

En sus visitas a Chile y Perú, los ejes discursivos de Frondizi fueron casi idénticos, con foco en la democracia (“Hace treinta años, un gran poeta argentino pronunció esta frase que tuvo luego profundas resonancias: ‘Ha sonado para América la hora de la espada’. Nosotros creemos que ha sonado para América la hora de la ley y del derecho, y ojalá que esa hora marque el comienzo de un ciclo que jamás vuelva a ser interrumpido”) y en combinar la industrialización acelerada con la producción agrícola (“Campo, minería e industria son expresiones de un mismo proceso productivo y, lejos de oponerse, se complementan y se necesitan mutuamente”). En una conferencia en la Universidad de Chile, el futuro presidente recomendaba un fuerte foco

⁴³ Tomado de su discurso en la Cancillería del Brasil, Río de Janeiro, el 9 de abril de 1958.

⁴⁴ *Ibídem*, pp. 133 y 134.

en la integración nacional: “¿Qué significa una política de integración económica nacional? Significa explotar todos los recursos disponibles, y no solo aquellos prefijados por un esquema unilateral e interesado de la estructura económica”. Frondizi también advertía sobre los peligros de una integración atropellada:

Debemos conjugar armónicamente los esfuerzos de todos los sectores, y no lanzar a unos contra otros para disputar los magros frutos de esa economía frustrada. Juzgamos que este tipo de acuerdos es preferible a la concertación de las llamadas “uniones aduaneras”, cuya aplicación resulta, en el estado actual de nuestros respectivos desarrollos económicos, poco menos que irrealizable.⁴⁵

Estados Unidos

Los contactos con Washington se iniciaron de inmediato, con fuerte énfasis en asuntos económicos (Devoto y Pelosi, 2009). En febrero de 1958 las conversaciones entre la Embajada de los EE. UU. y el futuro gabinete nacional implicaron la labor de varios diplomáticos de esa delegación, incluyendo al encargado de negocios Clarke Timberlake, quien mantuvo una franca conversación con el vicepresidente Alejandro Gómez.⁴⁶

En todos los encuentros bilaterales se pronuncian dos palabras: *crisis* y *franqueza*. Luego de una primera entrevista protocolar, el embajador norteamericano, Willard Beaulac, mantuvo el 8 de marzo un encuentro con el futuro presidente, en el que se hizo un recuento de los asuntos irresueltos en la agenda bilateral. Beaulac mostró preocupación por el nivel de endeudamiento externo argentino y reclamó

⁴⁵ Tomado de su discurso en la Universidad de San Marcos, Lima. 16 de abril de 1958.

⁴⁶ De acuerdo con un telegrama enviado desde la Embajada de Estados Unidos en Argentina al Departamento de Estado.

asuntos pendientes (heredados de la administración peronista).⁴⁷ En ese encuentro se habló de una posible misión diplomática de la Argentina a Estados Unidos o de una posible visita del propio presidente y, lo más sustantivo, se acordó mantener comunicación constante y directa. El presidente Dwight Eisenhower declinó la invitación a la asunción de Frondizi, pero el secretario de Estado, John Foster Dulles, convenció al gobierno de que se enviara al vicepresidente Richard Nixon en representación de EE. UU., 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”.⁴⁸

Un sustantivo informe del embajador estadounidense muestra a un Frondizi emocionado (recién electo presidente) y pragmático a la vez, con una nitidez en los problemas pendientes y un tono eficientista inusitados para un político latinoamericano, interesado en mostrar que los votos peronistas no condicionarán su mandato y que su relación con los EE. UU. será de un nivel de franqueza y cooperación totales.⁴⁹ Nixon –en compañía del secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos, Roy Rubottom, y del embajador Beaulac– se entrevistó con Frondizi antes de su asunción. Frondizi detalló los desafíos económicos y solicitó ayuda oficial estadounidense, pero “si bien Nixon señaló la voluntad de Estados Unidos de ayudar, advirtió que la asistencia gubernamental tenía límites y que las necesidades

⁴⁷ Se trataba de varios frigoríficos y el grupo ANSEC (subsidiario de la American & Foreign Power), una compañía eléctrica expropiada durante el gobierno de Perón y cuya indemnización estaba pendiente. El acuerdo se firmó en noviembre de 1958.

⁴⁸ “Memorándum de una conversación entre el embajador en la Argentina (Beaulac) y el presidente electo Frondizi, Buenos Aires, 6 de marzo de 1958”. Department of State, Central Files, 611.35/3–658. Confidential. Drafted by Beaulac. Transmitted to the Department of State as enclosure 1 to despatch 1387 from Buenos Aires, March 6. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v05/d143>

⁴⁹ *Ibidem*.

de la Argentina se solucionarían con una combinación de créditos gubernamentales y un gran flujo de inversiones privadas” (Devoto y Pelosi, 2009: 10).

Nixon se entrevistó nuevamente con Frondizi después de la asunción y en su comitiva hubo expertos en asuntos financieros (Beaulac, Rubottom y el presidente del Eximbank, Samuel C. Waugh). Del lado argentino, la reunión contó con la presencia el ministro de Economía, Emilio Donato del Carril; el secretario de Comercio, José Orfila, y el secretario de Relaciones Económico-Sociales, Rogelio Frigerio. El pedido de Frondizi fue similar y la respuesta de Nixon, idéntica, según un telegrama de la Embajada al Departamento de Estado.⁵⁰

La situación financiera argentina fue asunto de preocupación para los EE. UU., interesados en colaborar con la estabilidad institucional de nuestro país. En los prolegómenos de lo que sería la primera visita de Frondizi a los EE. UU., una misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) visitó la Argentina en julio de 1958, pero encontró cierto rechazo en el desarrollismo gobernante para llevar a cabo reformas estructurales requeridas por el organismo, de acuerdo con un memorándum del director de la Oficina de Asuntos Internacionales de Finanzas y Desarrollo, Ross Adair, al secretario adjunto de Asuntos Económicos del Departamento de Estado, Thomas Mann (Devoto y Pelosi, 2012: 129).

Inicio del mandato presidencial

En su discurso de asunción del 1 de mayo de 1958, Frondizi hizo un fuerte llamado a respetar el Estado de derecho, a

⁵⁰ “Telegrama de la Embajada en la Argentina al Departamento de Estado”, 2/5/1958. Department of State, Central Files, 033.1100-NI/5-5258. Confidential. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v05/d147>

superar la grieta política, a enfocar la energía institucional en la crisis económica, e identificó la política exterior como una herramienta fundamental para mejorar la situación interna. La diplomacia desarrollista combinaría, así, la identidad nacional con la pertenencia a los valores culturales occidentales pero con una fuerte vocación latinoamericana:

Somos hijos de Occidente (...) las relaciones con los países hermanos de Latinoamérica deberán ser llevadas a un plano de completa identificación, especialmente en lo que se refiere a los países limítrofes y de superación de las pugnas por cuestiones limítrofes: debemos concluir con los pequeños problemas de límites y abocarnos a la concertación de acuerdos tan amplios como sea posible, tendientes a impulsar el desarrollo y la integración económica dentro de cada uno de los países.

Desde el inicio de su gobierno, hubo en Frondizi una fe total en los beneficios del desarrollo económico regional –“Para que Latinoamérica sea una poderosa comunidad de naciones es indispensable que cada una de ellas alcance la mayor prosperidad posible, pues el desarrollo de cada nación latinoamericana permitirá acelerar el desarrollo de las demás”–, así como un marcado pragmatismo en materia de comercio exterior:

La Argentina deberá comerciar con todas las naciones de la tierra, sin discriminaciones y sin inmiscuirse en los problemas internos de otros países. El comercio ha sido, históricamente, un vínculo de unión entre los pueblos y puede cumplir un extraordinario papel como factor de integración mundial.⁵¹

Simultáneamente con la agenda desplegada por la diplomacia desarrollista al inicio de su gobierno, en 1958 tuvieron lugar varios eventos de gran impacto en el escenario hemisférico en general y en las reuniones de cancilleres

⁵¹ <https://www.visiondesarrollista.org/mensaje-de-asuncion-del-presidente-dr-arturo-frondizi-1o-de-mayo-de-1958/>.

que se llevarían a cabo durante 1959, eventos que, concatenados, darán a conocer un fenómeno denominado *operación panamericana*.

El vicepresidente de Estados Unidos, Richard Nixon, visitó algunos países de América Latina con ocasión de desplazarse por la región para representar a su país en la asunción del presidente Frondizi. La recepción hostil que experimentó, particularmente en Perú y Venezuela (especialmente en este último caso, que generó un *shock* en la opinión pública y la clase política estadounidense), provocó una reflexión sobre la vinculación entre Estados Unidos y América Latina, y abrió un nuevo período de *realismo amistoso*.

El evento disparador tuvo lugar en Caracas el 13 de mayo de 1958. La dictadura de Marcos Pérez Jiménez había sido recientemente reemplazada por un golpe de Estado acontecido el 23 de enero, mediante un movimiento popular con vinculación con grupos militares liderados por el almirante Wolfgang Larrazábal. Las protestas contra Nixon fueron organizadas por el Partido Comunista de Venezuela y no fueron reprimidas por el flamante gobierno, a cargo de Larrazábal. El impacto de las imágenes fue tan fuerte en los EE. UU. que la Marina ordenó el transporte aéreo de elementos de la 2.^{da} División de Infantería de Marina y la 101.^{ra} División Aerotransportada a las áreas del Caribe, listas para rescatar a Nixon. Finalmente, al regreso del vicepresidente, Eisenhower organizó una gran recepción popular a Nixon en Washington, lo que fue considerado por algunos como un impulso a su campaña presidencial (Glass, 2014). Algunas interpretaciones posteriores sostienen que el impacto del ataque a Nixon en la política estadounidense fue notable, pero que no cambiaría significativamente la política hemisférica hacia Latinoamérica (Zahniser y Weis, 1989).

Las noticias, difundidas por la televisión estadounidense, mostraban que el prestigio de los EE. UU. en América Latina estaba lejos de coincidir con el estereotipo que

persistía en su clase política e, incluso, en la opinión pública. En pleno desasosiego, el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, tomó la iniciativa de escribir a Eisenhower para expresar solidaridad ante las agresiones sufridas por Nixon y sugerir *hacer algo para recomponer la presencia de la unidad continental*. La respuesta no se hizo esperar: Eisenhower apoyó favorablemente la iniciativa y envió a Brasil a su secretario de Estado, John Foster Dulles. El encuentro entre las diplomacias de EE. UU. y Brasil generó la Declaración de Brasilia, que no sólo buscaba organizar un mecanismo interamericano para promover el desarrollo, sino que subrayó, en su punto cuarto, la marcada vinculación de los dos asuntos más sustantivos en la agenda hemisférica: *el principio de la lucha por un mayor desarrollo es inseparable de la seguridad colectiva del hemisferio*. La propuesta generó un entusiasmo inédito en la región.

El periodista Licurgo Costa afirmó que la iniciativa del presidente brasileño: “raiu como um petardo no meio das águas paradas do lago. Despertou as consciências, articulou uma ação inovadora, galvanizou a opinião pública em torno de suas idéias, mobilizou, enfim, o Continente” (Gómez Aparicio, 1959).

El gobierno, aún instalado en Río de Janeiro, cursó una comunicación denominada Operación Panamericana o Doctrina de Kubitschek. La propuesta tuvo un eco inmediato en las diplomacias de América Latina, aunque despertó algún malestar en el gobierno argentino, lo que fue disipado por una carta personal enviada por Kubitschek a Frondizi, en la que recordaba su discurso (*de alta página de sabiduría política*, rezaba la comunicación) pronunciado en Brasil antes de asumir. Frondizi respondió la misiva generalizando la iniciativa, al subrayar que el hecho se trataba de “un estado de conciencia compartido por todos los pueblos latinoamericanos”, buscando una dimensión multilateral al planteo brasileño a Washington (Pelosi y Devoto, 2012: 21).

El año 1958 cerró con un hecho insólito, que podría haber acarreado consecuencias fatales para la estabilidad

política del gobierno, pero que fue sorteado con habilidad por el presidente. El vicepresidente Alejandro Gómez no había sido el preferido de Frondizi para la fórmula electoral, aunque el presidente se había mantenido neutral ante la elección partidaria.

Desde el comienzo del gobierno comenzaron a acumularse malentendidos entre Frondizi y Gómez, situación que fue en aumento, dada la desconcertante conducta del vicepresidente, que se negó en varias ocasiones a presidir las sesiones del Senado, su principal responsabilidad. Si bien Gómez hizo saber ante dirigentes políticos su creciente incomodidad con la orientación del gobierno en general, así como su rechazo al rol de Rogelio Frigerio en la administración, parece que el giro copernicano efectuado por Frondizi en torno a las inversiones extranjeras en la industria del petróleo habría sido el detonante para su alejamiento, tras una serie de situaciones extrañas que lo habrían puesto en el centro de la escena de un hipotético complot para reemplazar a Frondizi.

Desde el punto de vista de este trabajo, su alejamiento no tuvo prácticamente ningún efecto, dado que no hay informes sustantivos de las diplomacias extranjeras sobre su renuncia. En todo caso, este proceso podría interpretarse en paralelo al deterioro del papel de la UCRI dentro del gobierno, ante la influencia de otros socios políticos (Potash, 1981 y Babini, 1984).

1959

Progreso y Occidente

En los preparativos de su viaje a los EE. UU., tanto Frondizi como su núcleo de colaboradores estrecharon la relación con la embajada estadounidense en Buenos Aires. Frigerio, *primus inter pares* entre los asesores presidenciales, tomó bajo su responsabilidad la preparación de la agenda presidencial

en los EE. UU., en encuentros mantenidos con el encargado de negocios Clare Timberlake (a cargo de la embajada ante la ausencia temporal de Beaulac) y le informó que la Argentina quería revincularse estratégicamente con Washington y el mundo occidental, tanto en materia política como económica. Frigerio urgió al diplomático estadounidense por una promesa de apoyo concreto en materia de asistencia financiera, lo que no fue respondido de manera satisfactoria. Dos eventos simultáneos muestran cierta concatenación inicial entre ambos gobiernos: el 29 de diciembre de 1958 Frondizi anunció el Plan de Estabilización Económica (que eliminaba restricciones a exportaciones e importaciones junto a otras medidas de desregulación del comercio) y en la misma fecha el gobierno de Estados Unidos, junto a 11 instituciones financieras multilaterales en cooperación con el FMI, anunció un programa de desarrollo de más de 300 millones de dólares para ayudar al gobierno argentino en sus esfuerzos para facilitar la estabilización financiera. Los créditos incluían 75 millones del FMI, 54 millones de bancos privados, 125 millones del Eximbank, 25 millones del Fondo de Préstamo para el Desarrollo, y 50 millones de la Secretaría del Tesoro (Pelosi y Devoto, 2012: 133).

Frondizi fue el primer presidente argentino en realizar una visita oficial a los Estados Unidos. Permaneció en ese país desde el 19 de enero hasta el 1 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.

En un documento informativo, el canciller Carlos Florit expresó que el viaje constituía “el coronamiento de la orientación impresa a la política exterior desde el 1 de mayo de 1958”. El 21 y el 22 de enero de 1959 tuvieron lugar dos llamadas telefónicas de Frondizi con el secretario de Estado Dulles y el presidente Eisenhower. En conversaciones amables –y un tanto informales– se hizo mención del programa de cooperación técnica, a los primeros acuerdos de ayuda y a la posibilidad de ampliar la colaboración a los sectores

de hidrocarburos y agricultura. Frondizi manifestó el deseo de la Argentina de implementar acuerdos en materia de armamento, a lo que Estados Unidos respondió que debían efectuarse en compras comunes por la falta de un acuerdo institucional. Sobre este asunto Frondizi mostró cierta insistencia, no debiendo descartarse que por fuera de una preocupación en materia de rearme de Chile, el presidente haya buscado dar una señal hacia las FF. AA., que tenían interés por reequiparse. También hablaron del rol de ambos como mediadores en el litigio entre Perú y Ecuador, y sus intenciones de cooperar para que ese asunto fuera llevado a buen término.

Para culminar, se hicieron alusiones al acercamiento de Frondizi al gobierno norteamericano incluso antes de tomar posesión del cargo, y ambos presidentes elogiaron la decisión de los embajadores que ambos habían enviado a sus respectivos países. Durante el viaje, ante diferentes actores locales y en numerosas ocasiones, Frondizi buscó combinar la agenda específica de acuerdos económico-comerciales con manifestaciones acerca de la identidad y la inserción argentina en el mundo, en relación con lo cual planteó que

la necesidad de fortalecer la ubicación de la Argentina en el concierto internacional y de contribuir, a través de ello, al desarrollo nacional habían inspirado la decisión de traducir en los hechos el reconocimiento de la posición americana y occidental que correspondía a la Argentina (Babini, 1984: 256).

Al dirigirse al Congreso norteamericano, Frondizi llamó la atención sobre la pobreza y la agenda de desarrollo pendiente en América Latina, vinculando dicha situación con los peligros de una eventual insurgencia antisistema, enfoque que se volvió profético ante la tendencia radicalizada que aún no había adoptado la Revolución cubana:

Dejar en el estancamiento a un país americano que 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.⁵²

Frondizi también se pronunció sobre la base de la identidad cultural de nuestro país para situar en Occidente su estrategia de política exterior, rechazando una eventual invitación suya al viceprimer ministro soviético, Anastas Mikoyan, para que visitara la Argentina, porque “no interesan estas visitas de gentes de *ideologías extrañas a nuestra manera de ser*.” Aunque la prensa local estaba concentrada en la visita casi simultánea a los EE. UU. del viceprimer ministro soviético (hospedado en el mismo hotel que Frondizi), las conferencias de prensa y la disertación en el Congreso concitaron la atención de la prensa local:

La coincidencia entre los objetivos político-estratégicos de la potencia norteamericana y los objetivos político-económicos de Frondizi favoreció el encuentro, la actuación del visitante, que fue una revelación para los funcionarios y periodistas que lo trataron, contribuyó a convertir esa visita en un éxito espectacular (Babini, 1984: 261).

Los informes políticos y periodísticos de la época son coincidentes: la visita de Frondizi a los EE. UU. fue un éxito notable. El presidente argentino fue recibido en cámaras empresariales, en Parlamentos, por periodistas y académicos, fue declarado huésped ilustre en varias ocasiones y recibió muestras concretas y simbólicas de apoyo de la política local y federal (Cresto, 2001).

Como mencionamos anteriormente, la narrativa presidencial se centró en la construcción de confianza para obtener apoyo comercial, pero particularmente asistencia

⁵² Frondizi, Arturo. Discursos en los EE. UU., discurso ante el Congreso, Buenos Aires, Ministerio del Interior, 1959, p. 3.

científico-tecnológica: “la creación de centros regionales de docencia e investigación, el intercambio de especialistas en materia de desarrollo económico son requisitos indispensables para acelerar el progreso espiritual y material de América Latina”.⁵³

Simultáneamente, el presidente dejó claro que la inserción argentina en el contexto internacional derivaba de su identidad cultural:

El continente americano es una comunidad de naciones unidas por la realidad geográfica, por la historia y por la identidad espiritual. Precisamente porque conciben el destino del hombre como destino espiritual, los pueblos de este hemisferio pertenecen históricamente al mundo cultural de Occidente, donde tuvieron origen esos principios de dignidad humana y fraternidad universal.

Frondizi se ocupó de delinear en detalle esa versión moderna de occidentalismo: “Por eso, para los pueblos americanos, Occidente no es condición de enfrentamiento ni de antagonismo. Por el contrario, por ser parte de Occidente, los pueblos del continente americano se saben integrantes de la comunidad universal”.⁵⁴ Durante la gira, Frondizi estuvo especialmente atento al rol de la prensa en la construcción de la imagen argentina ante la opinión pública estadounidense.

La estrategia de comunicación resultó efectiva, dado que la visita contó con una intensa cobertura por parte de los medios de comunicación y se usaron todas las herramientas disponibles para la época: conferencias de prensa, entrevistas radiales y televisadas, folletos, discursos traducidos al inglés. Puede que esa estrategia haya estado originada en dos asuntos importantes: la creciente relevancia otorgada por la política a la prensa en los años 50 como creadora

⁵³ Ibídem, discurso ante la International Packers, p. 18.

⁵⁴ Ibídem, discurso ante la Universidad de Fordham, pp. 27 y ss.

de subjetividad y, por otro lado, la exitosa experiencia acontecida en la Argentina previa a las elecciones del 58, con la revista *Qué*, entre otras iniciativas mediáticas.

La estrategia comunicacional de la gira presidencial fue consciente de las formas históricas de representación de América Latina. Los EE. UU. (los políticos, los empresarios, los periodistas, los activistas y la opinión pública en general) habían tornado su mirada hacia la región en medio de un *renovado panamericanismo*, recuperando la vocación expresada por Theodore Roosevelt en la “creación de una ‘cosmovisión común’ hemisférica, a partir del intercambio de conocimientos y de experiencias entre intelectuales de los países del Norte y del Sur, con foco en los objetivos de comercio interregional, paz y solidaridad presentes en el proyecto panamericanista” (Zusman, 2011).

Percepciones hemisféricas

La mirada de los EE. UU. sobre la región había ido variando con el tiempo (Rinke, 2016). La región había sido históricamente mirada desde el sitio que otorga una serie de atributos autoconferidos (ética puritana, superioridad racial, destino manifiesto) y de prácticas asimétricas (invasiones, expulsiones, protectorados) bajo la noción de América Latina y el Caribe como espacios disponibles, que habían generado durante el siglo XIX narrativas (y prácticas) antiimperialistas, como las de José Martí y José Enrique Rodó.

Esta mirada había sido reemplazada por el concepto de disputa sobre espacios disponibles ante la proyección extra-hemisférica de otras formas civilizatorias, en concomitancia con el crecimiento de los nacionalismos expansionistas europeos, hechos que generaron las condiciones para que la política de Washington mirara con renovado interés la región: “En este clima, como pocas veces –más por conveniencia que por convicción–, un presidente estadounidense

(Franklin D. Roosevelt) cuestionó el intervencionismo, apeló a la solidaridad continental y lanzó la política de la “buena vecindad” (Rinke, 2016). Las mutuas percepciones de los latinoamericanos y los estadounidenses comenzaron a cambiar:

Si bien la modernización de Latinoamérica significó un giro en las formas de vida y un cambio de aspiraciones, la diversidad indígena, africana y europea constitutiva de su identidad permaneció como uno de sus sustentos más fuertes. Las élites y las clases medias latinoamericanas, influidas por los medios de comunicación, vieron en la riqueza y las conductas del norte los modelos a imitar. Al mismo tiempo –otra paradoja de esta historia– la “cultura latina” penetró en Estados Unidos por medio de las relaciones comerciales y las migraciones (Rinke, 2016).

Por fuera de los cambios generados en distintas coyunturas históricas, los EE. UU. habían logrado desplegar una verdadera (Salvatore, 2006) *maquinaria representacional* dirigida a conformar una narrativa que, “*al representar simbólica y materialmente las culturas de las ‘Américas’ lado a lado, la del sur como rural, atrasada y tradicional, y la del norte como urbana, industrial y moderna*”, generó las bases de una hegemonía cultural que no necesariamente requirió el uso de la coerción.⁵⁵

En ese contexto, la estrategia comunicacional desarrollista en los EE. UU. ponderó no sólo la tensión propia de la Guerra Fría y la relevancia adquirida por la región como zona de disputa, sino que apuntó directamente a la formación de estereotipos y la construcción de imágenes colectivas que influyeran en el proceso de toma de decisiones. Así, Frondizi afirmó:

⁵⁵ “Representaciones de América del Sur: continente en perpetuo estado de infantilidad; lugar de mezcla de razas, en contraposición a Estados Unidos y que carece de desarrollo material y cultural, hecho que se explicaba por las dos primeras causas” (Salvatore, 2006).

Considero que la prensa de los Estados Unidos debe realizar un esfuerzo especial en ese sentido. Normalmente el público de este país es informado acerca de los aspectos negativos de nuestras respectivas repúblicas. El periodismo suele poner acento especial sobre los grandes siniestros, las crisis políticas, los disturbios callejeros y las notas sensacionales. Suele ocuparse con preferencia de los actos de los dictadores, de las grandes huelgas y de las revoluciones. Creo que la gran misión del periodismo consiste en explicar a sus lectores por qué se producen esas dictaduras, esas huelgas y esas revoluciones.

Tras su señalamiento contra los lugares comunes, el presidente reclamó:

Considero que la opinión pública de los Estados Unidos no está suficientemente informada con respecto a los esfuerzos que despliegan los pueblos latinoamericanos para alcanzar su definitiva estabilidad política, su progreso social y su desarrollo económico. Tampoco se conocen los logros alcanzados en materia cultural. Sabemos que hay órganos periodísticos norteamericanos que se interesan extraordinariamente por dar información latinoamericana. Estimo que esta preocupación debiera extenderse (Discurso pronunciado en el Club Nacional de Prensa, en Washington, 23 de enero de 1959).

(Neo)panamericanismo: desarrollo o insurgencia

Durante 1959 tuvo lugar una serie de eventos hemisféricos de relevancia para este trabajo. Algunos encuentros estaban previstos en el calendario institucional, pero otros fueron generados por la inquietud regional tras el triunfo (y, sobre todo, la posterior deriva) de la Revolución cubana.

En el mismo año se llevó adelante, asimismo, la iniciativa vinculada a la relación entre los EE. UU. y la región, impulsada por Brasil y conocida como Operación Panamericana, como consecuencia de la agitada visita que había experimentado Nixon por la región. El 1 de mayo de 1959 se celebró en Buenos Aires la II Reunión del Comité de

los 21. Estuvo precedida de un encuentro similar que tuvo lugar en Washington en 1958 (con numerosos encuentros equivalentes de 1956 a 1959) y que mostró formalmente una serie de tensiones hemisféricas tanto en materia económica como política.

Por fuera del antecedente inmediato de la reunión en WDC, la conferencia económica de la OEA de Buenos Aires estuvo precedida de varios encuentros previos similares, como la Reunión conmemorativa de Panamá (1956), las conferencias en Washington (septiembre de 1956, enero y abril de 1957) y en la propia Buenos Aires (septiembre de 1957), todas bajo el impulso del Comité Interamericano de Representantes de los Presidentes (CIRP).

En efecto, en la primera reunión informativa de ministros de relaciones exteriores –que se realizó en Washington en diciembre de 1958 y que fuera denominada genéricamente Conferencia Económica pero cuyo nombre formal fue Comisión Especial para la Formulación de Nuevas Medidas de Cooperación Económica–, los resultados no dejaron satisfechas a las delegaciones latinas, que “culparon a los Estados Unidos del fracaso de la misma” (Fernández Shaw, 1962).

Las diferencias entre los reclamos latinoamericanos de asistencia financiera y capacitación técnica y la pobre respuesta estadounidense se vieron plasmadas en el documento final, ya que la delegación norteamericana formuló reservas a 25 de los 44 artículos del proyecto de Convenio Económico General. En medio de un contexto álgido, con acusaciones cruzadas y la tensión propia de la Guerra Fría, “tal vez se comprenda por qué el viaje de buena voluntad hecho a varios países hispanoamericanos por el vicepresidente de los Estados Unidos, Nixon (27 abril-15 mayo 1958), terminara con las manifestaciones de violencia de Lima y los tumultos de Caracas” (Fernández Shaw, 1962).

Entre el 28 de abril y el 8 de mayo de 1959 se celebró la segunda reunión del Comité de los 21 de la OEA en Buenos Aires para una nueva ronda de negociaciones sobre

asistencia económica. La delegación cubana estaba presidida por el propio Fidel Castro, quien señaló que era necesaria la ayuda estadounidense para impulsar el desarrollo y acabar con la miseria en América Latina. En este marco y como consecuencia de los fracasos previos en el armado de un mecanismo interamericano formal de asistencia al desarrollo, el encuentro enfocó sus negociaciones en una serie de recomendaciones presentadas para su aprobación por expertos. Básicamente, se elevaron a consideración de los cancilleres dos tipos de solución: la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un paquete de 25 medidas específicas (financiamiento del desarrollo en relación con las inversiones públicas y privadas, expansión del comercio exterior y mercados regionales, comercio de productos básicos y asistencia técnica) para la agenda pendiente en materia económico-social (Pelosi y Devoto, 2012).

Los informes preparatorios indican que para la diplomacia argentina la prioridad era lograr la creación del BID, la implementación de un programa de asistencia técnica y el desarrollo de los mercados regionales, aunque, considerando los logros de la reunión previa, no se esperaba un resultado de gran significación. Las tensiones eran cruzadas, ya que no sólo había una disputa por los intereses, el foco en la asistencia, su velocidad y la vinculación de la pobreza con los fenómenos políticos insurgentes, sino que había marcadas diferencias técnicas en cuanto a la priorización de los mecanismos: mientras que los delegados políticos buscaban conformar el BID, los técnicos de la OEA privilegiaban el fortalecimiento del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). Las instrucciones a la delegación argentina buscaban un equilibrio no sólo entre ambas visiones sino con la delegación brasileña, que inicialmente mostraba una postura más radical en los reclamos a la delegación de los EE. UU., con recomendaciones muy concretas:

Era preciso lograr que “mejore la posición de su país en lo que concierne al financiamiento de los programas y estudios

sometidos al Comité". La delegación argentina asumiría una actitud de conciliación en el caso de que Brasil enfrentara las propuestas de la delegación estadounidense (Pelosi y Devoto, 2012: 31).

En el discurso inaugural, preparado por Florit y pronunciado por Frondizi, se destacó la vinculación causal entre economía y política, y particularmente entre subdesarrollo e insurgencia, el verdadero problema de esa coyuntura. Así, Frondizi afirmó que "no podía haber estabilidad política y social, libertad ni democracia efectiva, sin estabilidad y desarrollo económico".⁵⁶

La labor de Florit fue clave para marcar la relación entre economía y política, promovió una muestra de la posición de equilibrio del anfitrión (de modo de lograr beneficios para la Argentina y de disputar el protagonismo brasileño en el encuentro) y marcó que la vinculación entre ambas dimensiones (subdesarrollo e insurgencia) debía ser abordada de un modo programático, evitando las narrativas radicales. En la perspectiva de los asesores presidenciales (tanto Rogelio Frigerio, como César Barros Hurtado y particularmente Florit) se observa una nítida apuesta por la modernidad, una visión de la época que traza un diagnóstico crítico pero optimista y propone una salida que se balancea entre la radicalización de la Revolución cubana y el tecnicismo metodológico de los expertos de las instituciones multilaterales.

Florit prepara un memorándum donde le recomienda a Frondizi que destaque lo siguiente:

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,

⁵⁶ Véase Florit a Frondizi, Memorándum, Buenos Aires, 20-IV-1959, Fondo CEN, caja 636.

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.⁵⁷

Esta posición dura pero razonable contrastó con la actitud de Fidel Castro, quien asistió en representación de Cuba y exigió una suerte de Plan Marshall para la región (con 30.000 millones de dólares en 10 años), cuya financiación estuviera exclusivamente a cargo de los EE. UU. y que proviniera de fondos públicos. Otras posturas (el presidente del Consejo de la OEA, Gonzalo Escudero, su secretario general, José Mora, y el secretario ejecutivo de la CEPAL, Raúl Prebisch) reclamaban vigorosas políticas públicas a favor de la industrialización y el desarrollo, puesto que observaban que “la creación del BID era un punto de partida de considerable significación que había que conducir con “prudencia financiera y cierta capacidad imaginativa” (Pelosi y Devoto, 2012: 32).

En términos concretos, la reunión del Comité de los 21 tuvo como resultado una *comunicación oficial a la prensa*, anunciando la anhelada creación del BID y la organización de la futura agenda de trabajo del Comité en cuatro capítulos: financiamiento del desarrollo económico, comercio exterior, mercados regionales, así como productos básicos y cooperación técnica.

Si bien los asuntos económicos habían recibido tanta atención como los asuntos políticos y de seguridad mutua, se percibía cierta urgencia hemisférica por abordarlos, con foco en incrementar la corriente de capitales públicos y privados dentro del programa de la Operación Panamericana (Pelosi y Devoto, 2012). La Operación Panamericana había sido así incorporada a la agenda institucional hemisférica con la creación de dos subcomisiones que llevarían la relación con la OEA y buscarían fortalecer al CIES.

⁵⁷ Véase Florit a Frondizi, Memorándum, Buenos Aires, 20- IV-1959, Fondo CEN, caja 636.

En ese contexto hemisférico tan particular tuvo lugar entre el 12 y el 18 de agosto de 1959 la Quinta Reunión de Consulta de Cancilleres, en Santiago de Chile, a pedido de Brasil, Chile, Estados Unidos y Perú. La delegación argentina –integrada por el canciller Diógenes Taboada; los embajadores Luis María de Pablo Pardo, Luis Sanz y Raúl Rodríguez Araya, el subsecretario Oscar Camilión, y los funcionarios Jorge Gardella, Enrique Ross, Ernesto de la Guardia, Vicente Berasategui y Julio Barbosa– llevaba instrucciones tendientes a consensuar la labor con otras delegaciones “con el objeto de preservar la paz en la zona del Caribe y robustecer el principio de no intervención y la vigencia de los derechos humanos” (Conil y Paz, 1971). Por primera vez, el mecanismo de consulta se disparó por sucesos hemisféricos, esto es, por las invasiones de grupos armados castristas a Panamá, Nicaragua y la República Dominicana (entre abril y julio de 1959). A su turno, de este último país surgió una acción similar contra Cuba. El consenso alcanzado generó la Declaración de Santiago, que “defendía el sistema de la democracia representativa, condenaba a las dictaduras y ratificaba el principio de no intervención” (Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, 1960). Como rechazo a la represión política del gobierno dominicano (que organizara la Liga Anticomunista del Caribe y repeliara un intento de invasión castrista), la delegación cubana propuso (con el apoyo de Venezuela) una propuesta que luego sería usada contra La Habana, al reclamar *la exclusión de los gobiernos dictatoriales del seno de la OEA y la censura a la violación de los derechos humanos por parte del régimen dominicano* (Bofill Pérez, 2014).

En la misma línea argumental, el canciller cubano Raúl Roa afirmó, en una alocución que podríamos considerar, medio siglo antes, como una referencia *avant la lettre* del principio de responsabilidad para proteger (de acuerdo con Naciones Unidas), que *la fuerza internacional aplicada a los gobiernos para hacerles respetar los derechos humanos no es intervención*. La Declaración de Santiago fue más allá, al incorporar al sistema interamericano principios jurídicos que hasta entonces sólo eran dominio del orden político interno, tales como la separación de poderes,

la libertad de expresión, las elecciones libres y la protección de los derechos fundamentales, al tiempo que condenó la proscripción política y los intentos dictatoriales de perpetuación en el poder.⁵⁸

A la labor de la delegación argentina en Santiago le siguió una clara definición del canciller Taboada en su discurso ante la Asamblea General de la ONU, en el cual mostró que su preocupación por desescalar el conflicto internacional generado por la pugna hegemónica entre Washington y Moscú se combinaba de modo nítido con la proyección de la identidad cultural y política argentina en la política exterior desarrollista. Así, Taboada afirmó:

Corresponde dejar perfectamente aclarado que esta misión moderadora de las medianas y pequeñas potencias no implica necesariamente equidistancia en lo que concierne a las posiciones ideológicas en pugna. Por lo que concierne a la Argentina, ratificamos una vez más su plena solidaridad con la línea occidental, a la que pertenece por origen, por afinidad espiritual y por su posición geográfica.⁵⁹

Excurso: Frondizi en la Antártida

Es indispensable crecer hacia el sur, hacia el mar y hacia el frío.

Raúl Alfonsín, 1986

Patagonia y desarrollo

En el marco de su plan económico, Frondizi concibió a la Patagonia como un polo de desarrollo regional y como un área estratégica de relevancia por la potencialidad en el sector energético.

⁵⁸ En esta sección seguimos el análisis de *Política exterior argentina, op. cit.*, Conil y Paz, pp. 219 y 220.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 223.

El plan de desarrollo patagónico incluyó la explotación de carbón en Río Turbio (Tierra del Fuego), hierro en Sierra Grande (Río Negro), la creación de centros siderúrgicos como el de Puerto Madryn (Chubut), la construcción de centrales hidroeléctricas para el aprovechamiento de los ríos como la del Chocón-Cerros Colorados (Neuquén y Río Negro) y la explotación petrolera en el Golfo San Jorge, en el norte de Santa Cruz, y en la cuenca neuquina mediante la firma de contratos con compañías inglesas, holandesas y norteamericanas (Ruffini, 2024).

La Patagonia, afirmó, sería el escenario de la *célebre batalla del petróleo*, a la que –obsesionado con la autonomía energética– buscaba vincular con *la batalla del acero* y con *la batalla de la hidroelectricidad*, aprovechando las potencialidades del sur argentino. La narrativa desarrollista interactuó con una histórica representación de la Patagonia como reservorio de recursos, concepto político vinculado en el imaginario nacional sobre esa región, construido sobre la base de sucesivos dispositivos comunicacionales (*Patagonia-desierto/presidio/rebelde/autónoma*). Frondizi articuló esas narrativas con una estrategia conceptual denominada *encrucijada de la nacionalidad*, que conectaba la batalla del petróleo y la integración energética con el desarrollo nacional (Ruffini, 2024: 5). El plan presidencial para el sur anunciaba una *segunda conquista del desierto* como continuidad de la tarea de Julio Roca, pero no como *batalla civilizatoria* sino como desafío al *aislamiento y el atraso económico*.

Si para Frondizi la Patagonia era la *nueva frontera de la Patria*, la Antártida era pensada por el desarrollismo como proyección de la historia patagónica nacional, el escenario para una agenda pendiente de tareas tanto de dominación jurisdiccional como de argentinidad, que vinculara la integración patagónico-antártica con el fin histórico del proceso de consolidación del Estado nacional.

La Antártida argentina, que se encuentra ubicada entre los meridianos 25° y 74° Oeste y el paralelo 60 y el Polo Sur, integra plenamente el territorio nacional argentino.

Los territorios de la Patagonia, la región noreste y La Pampa estuvieron bajo la dependencia del Estado nacional entre 1878 y 1955. Tiene una superficie de 1.461.597 km². Al crearse la provincia de Buenos Aires (1820), se estableció que su jurisdicción abarcaba hasta el Cabo de Hornos, incluyendo las islas del Atlántico sur y la Antártida. En 1878 el Estado nacional organizó la Gobernación de la Patagonia, cuya extensión abarcaba la antigua jurisdicción de la provincia de Buenos Aires. En 1884 la Antártida quedó ligada al Territorio Nacional de Tierra del Fuego. En 1943 se creó la Gobernación Marítima de Tierra del Fuego y en 1948 se estableció que la Antártida argentina e islas del Atlántico sur quedaban bajo su dependencia. En 1955 –al provincializar los territorios patagónicos– Tierra del Fuego no fue reconocida como provincia. En 1956 esta provincia recobró su antiguo nombre de Santa Cruz, y Tierra del Fuego volvió a ser una gobernación marítima, permaneciendo como Territorio Nacional hasta 1991 (Ruffini, 2024).

La tarea en la Antártida estaba llena de desafíos (*continente de lo ignoto*), pero contaba con patriotas (*avanzada de la argentinidad en el extremo austral del territorio patrio*), por lo que, para la enunciación presidencial, la presencia argentina revestía *carácter de hazaña* y mostraba el *símbolo de la fibra nacional*.

Frondizi, al felicitar a los militares y científicos a los que visitó en 1961, vinculó el sacrificio con la patria: “Somos testigos de vuestro sacrificio que afirma nuestra soberanía en la Antártida Argentina. Pero además representáis a la humanidad entera en una de las avanzadas de su lucha contra los medios naturales adversos”.⁶⁰

La conferencia

Como consecuencia del Año Geofísico Internacional (AGI) convocado por la comunidad científica internacional para

⁶⁰ <https://www.visiondesarrollista.org/frondizi-presidente-antartida/>.

1957-58 (según la Dirección Nacional del Ártico), los EE. UU. y la URSS intensificaron su presencia en la región en medio de la tensión de la Guerra Fría, sin formular reclamos propios de soberanía, pero sin aceptar reconocimiento de algún reclamo ajeno. Con la entrada en vigor del AGI, se les permitió establecerse en diversos puntos geográficos (los EE. UU. se instalaron cerca de la base Amundsen-Scott en el polo sur geográfico, mientras que la URSS ubicaría sus estaciones frente a pasos interoceánicos). Con la Guerra Fría arribada a la Antártida, los EE. UU. propusieron en enero de 1958 extender allí por un año la campaña del AGI, mientras que la URSS informó –en la primera reunión del Comité Especial de Investigaciones Antárticas (SCAR) en La Haya, en febrero de 1958– que mantendría sus estaciones científicas hasta finalizar las investigaciones proyectadas, sin respetar la fecha de clausura determinada para el AGI (31 de diciembre de 1958).

La comunidad occidental (incluyendo a la Argentina y a Chile, que lo habían declarado en forma conjunta) era favorable al desmantelamiento de las estaciones científicas temporales al finalizar el plano acordado. El anuncio de la Unión Soviética dejó a Washington ante el dilema sobre cómo exigirle el cumplimiento de lo acordado, y se prefiguró un acuerdo diplomático colectivo como sensata alternativa. Un acuerdo de esta clase ofrecía distintos beneficios:

- Para la URSS eliminaba inconvenientes de carácter logístico en una zona occidental;
- EE. UU. y la URSS aseguraban que la Antártida no serviría para aventuras militares;
- la negativa a dicho acuerdo hubiera implicado desplegarse militarmente en la Antártida, lo que, en el caso estadounidense, habría generado reclamos entre naciones aliadas.⁶¹

⁶¹ Roberto Guyer y su propuesta de creación de una entente antártica de los países del hemisferio sur (Agüero, 2010).

La Conferencia Antártica se inauguró en Washington el 15 de octubre de 1959, en una atmósfera de gran incertidumbre y luego de varios encuentros informales para acercar posiciones.

El 2 de mayo de 1958 la Cancillería argentina recibió la invitación a participar de la conferencia con una nota conceptual que 1) reconocía la necesidad de continuar las investigaciones científicas no obstante la finalización del AGI; 2) proponía un acuerdo entre los países participantes del AGI que efectuaban sus investigaciones en la Antártida; 3) reconocía las discrepancias políticas existentes hasta ese momento y la posibilidad de nuevos desacuerdos internacionales; 4) admitía la existencia de reclamos territoriales, haciendo referencia indirecta a los reclamos superpuestos de la Argentina, Chile y Gran Bretaña, y 5) ratificaba que los Estados Unidos poseían derechos e intereses en la Antártida, por lo cual se reservaba derechos y la posibilidad de presentar futuras reivindicaciones territoriales (Ruffini, 2024: 4). Hubo 12 delegaciones, incluidas las de siete países que reclamaban su soberanía sobre alguna fracción del continente antártico (la Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelanda y el Reino Unido), a lo que se agregaba que los derechos territoriales reclamados por la Argentina, Chile y el Reino Unido se superponían de manera considerable, al tiempo que cinco países (Bélgica, Estados Unidos, Japón, Sudáfrica y la Unión Soviética) habían realizado exploraciones unilaterales en la Antártida sin presentar reclamaciones territoriales. Si bien existían ciertos consensos básicos (designar a la Antártida como zona de paz, promover la cooperación internacional y dedicar la región a la investigación científica), no había acuerdo respecto de la fórmula que permitiera postergar los reclamos de soberanía.

La convocatoria puso a la diplomacia desarrollista en un dilema, ya que un acuerdo internacional podría hacer peligrar su política antártica (basada en acciones unilaterales de exploración, ocupación y reclamo de soberanía),

pero la negativa a apoyar el acuerdo la aislaría internacionalmente.

La respuesta diplomática del Palacio San Martín, conforme la propuesta de Roberto Guyer: 1) resguardó los derechos de reivindicación territorial (sobre la Antártida y sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur); 2) propuso la utilización exclusiva para fines pacíficos; 3) consideró que los participantes debían tener intereses directos en la zona; 4) propuso un acuerdo previo preparatorio sobre los aspectos técnicos y legales a discutirse, y 5) reiteró que el programa se limitara a los puntos de utilización pacífica de la Antártida y de colaboración científica (Ruffini, 2024: 5).

Durante los 45 días que duró la negociación, la posición de la delegación argentina consistió en ratificar el uso pacífico de la zona y promover la cooperación científica dentro de los límites convenidos, así como buscar que el resultado de la negociación respetara los reclamos originales de las delegaciones nacionales.

La delegación estaba presidida por el embajador Adolfo Scilingo y contaba con un importante grupo de diplomáticos profesionales, entre los que se destacaban Juan Carlos Beltramino y Roberto Guyer.⁶² El presidente de la delegación mantuvo informado a Frondizi durante toda la negociación. Scilingo resumió el ambiente de la conferencia:

Las conferencias internacionales tienen su clima propio (el de las corrientes subyacentes) que las antecede. El de la Conferencia Antártica era excepcionalmente cauto y tenso. Era natural. Había clara conciencia, más allá de la disparidad de posiciones, la sensibilidad de algunas de las partes, la sensación del choque, el anhelo de lograr los objetivos, las repercusiones mundiales, políticas y estratégicas, del éxito o del fracaso, de que en último análisis, en esa reunión de

⁶² En una serie de decretos (iniciados por 12525/59), el presidente completó la delegación con el ministro Francisco Bello (vicepresidente) y los secretarios de embajada Mario Izaguirre y Santos Goñi, así como el capitán de navío Jorge Palma.

plenipotenciarios, se trataría de una manera u otra el destino ulterior de la Antártida (Scilingo, 1962: 12).

Entre los objetivos de la delegación argentina estaba evitar la *internacionalización* del territorio y la creación de un organismo central administrador. Para el gobierno desarrollista era importante, asimismo, frenar los recientes reclamos de soberanía que se sumaban a los históricos y proponer que la zona sólo fuera utilizada para fines científicos, usando el modelo de exploración en el espacio.⁶³ En relación con el uso del territorio, la delegación argentina sostuvo la necesidad de poner límites a la libertad absoluta, con el propósito de preservar la zona del impacto ambiental.

Pero una propuesta argentina tomó por sorpresa tanto a la delegación estadounidense como a la soviética: la prohibición de las pruebas nucleares y la negativa a usar la región para depositar desechos nucleares. La sorpresiva propuesta provocó una inusitada tensión. Las memorias del presidente de la delegación muestran la evolución de la negociación: el gobierno argentino no podía aceptar el principio absoluto de la libertad de investigación, que, a juicio de la delegación, tenía *evidente intención política* y buscaba evitar el control multilateral de las exploraciones en la región.

La conveniencia de establecer el uso pacífico de la Antártida adquiriría consenso, pero la delegación argentina quería aumentar el control en la zona (Scilingo, 1963: 64). Iniciada la negociación, los delegados argentinos se preguntaron, en público y en privado: *¿Podría haber neutralización efectiva si no se prohibían específicamente las explosiones nucleares? ¿Cómo se determina cuándo un ensayo nuclear tiene fines militares?*

La delegación argentina propuso entonces la prohibición de todas las explosiones nucleares en la región, lo

⁶³ En referencia a la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos. Adoptada en 1959, es un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU, que durante un tiempo frenó la carrera armamentista en el espacio.

que generó estupor en los presentes. El embajador Scilingo detalla:

Tan pronto como la delegación argentina hubo fijado ambas posiciones, la Conferencia entró en crisis hasta prácticamente la víspera de la firma del Tratado: la reacción inicial de incredulidad y asombro provocada por la iniciativa argentina en materia nuclear cedió, paso a paso, gradualmente, en las reuniones informales, a una razonada oposición (Scilingo, 1963: 51).

La primera reacción fue de negativa total. Los otros delegados ratificaron su decisión de usar la región para experimentos nucleares. Luego de varias jornadas de intercambios informales, se pasó a un consenso acerca de la necesidad de tener una consulta previa. Posteriormente, el consenso incluyó el requisito de que todos los Estados parte brindaran conformidad. Se estaba a un paso de la *proscripción nuclear*. Scilingo pormenoriza:

La conferencia había entrado en su fase final. El tratado tenía estructura, las disposiciones acordadas definirían su naturaleza. Su fisonomía definitiva dependería de la solución de las dos cuestiones pendientes. La conclusión misma del acuerdo dependía de ellas. Agotadas las discusiones y rechazadas todas las alternativas, todas las delegaciones aceptarían, también, finalmente, la formulación argentina en materia de libertad de investigación científica: *La libertad de investigación científica en la Antártida y la cooperación hacia ese fin, como fueran aplicadas durante el año geofísico internacional, continuarán, sujetas a las disposiciones del presente Tratado. Toda explosión nuclear en la Antártida y la eliminación de desechos radioactivos en dicha región quedan prohibidas* (Scilingo, 1963: 51).

En una estrategia que mantenía el foco en los intereses nacionales pero no desatendía los riesgos de la Guerra Fría, Frondizi percibió el momento histórico como propicio para extender el espíritu de cooperación a todo el planeta:

Con el tratado antártico hallan expresión concreta los nuevos conceptos de cooperación internacional que se están abriendo camino en el mundo. Constituye este tratado el primer intento, llevado a feliz término, de prohibición de las explosiones nucleares. Proscriptas de la Antártida las detonaciones atómicas, la Argentina alienta el ferviente anhelo solidario de que una prohibición semejante se extienda al mundo entero.⁶⁴

Finalmente aceptada, la propuesta de la delegación argentina mostró a una diplomacia enfocada en el objetivo principal: legitimar las pretensiones soberanas sobre la Antártida asumiendo el rol de reclamante, en un contexto de cooperación internacional inédito en el marco de la Guerra Fría. La firma del tratado y su posterior ratificación –efectivizada recién en abril de 1961– evidenció el mecanismo de toma de decisiones de la diplomacia desarrollista. Buscando un equilibrio y dando continuidad a la política exterior, la delegación argentina frenó posiciones a favor de la soberanía absoluta dominante en la conferencia y, con menos recursos materiales y simbólicos que las grandes potencias, construyó un escenario multilateral que posibilitó mantener el *statu quo* en la Antártida. Exultante, Frondizi resaltó la labor de la diplomacia argentina: “Podemos afirmar con orgullo que la Argentina nunca ha ocupado, como hoy, tantas situaciones de trascendencia en los organismos internacionales de mayor significación” (27 de agosto de 1959). Obtenida la firma, la diplomacia desarrollista tuvo que atravesar un largo proceso (hasta abril de 1961) hasta lograr su ratificación parlamentaria. En el gobierno y en parte de la Cancillería, la firma del tratado fue percibida como un éxito diplomático (tanto por lo logrado, como por lo evitado, así como por el protagonismo argentino en las reuniones preparatorias y oficiales).

⁶⁴ Discurso del presidente Arturo Frondizi, 6 de marzo de 1961, Base Decepción, Antártida Argentina, Archivo General de La Nación, “Más allá del Sur”, Radio Nacional.

Como en otras oportunidades, el protagonismo externo del gobierno desarrollista (tanto por una delegación de carácter profesional como por la temprana *diplomacia presidencial* practicada por Frondizi) sirvió para desviar la atención de los medios y los actores políticos de la crisis doméstica. Sin embargo, el tratado suscitó opiniones contrarias por parte de diversos actores involucrados en la toma de decisiones y también de diversos grupos de interés (Colacrai de Trevisan, 1997).

Políticos, expertos en Derecho, académicos y exdiplomáticos cuestionaron duramente *la suspensión de los reclamos por la soberanía, la inconstitucionalidad de su contenido y el perjuicio que ocasionaba para la tramitación de las cuestiones de límites y la recuperación de las islas del Atlántico sur* (Ruffini, 2024). Las FF. AA. ejercieron una marcada influencia en el proceso, monitoreando detalladamente la negociación y la posterior ratificación parlamentaria. La Armada envió un representante oficial para la firma, mientras que el Ejército se pronunció negativa y públicamente contra el tratado, expresando que internacionalizaba el espacio regional y congelaba la reclamación soberana argentina: “Con un tono imperativo –que irritó a la Cancillería–, el secretario de Guerra, teniente coronel Jorge Leal, reclamó por la imposibilidad de enviar observadores y los aspectos que afectaban el desarrollo de las investigaciones científicas” (Colacrai de Trevisan, 1997).

Frondizi y Florit buscaron, a través del secretario de Guerra, apaciguar las inquietudes castrenses, sólo para tener que enfrentar luego el bloque político de la oposición parlamentaria. La UCRP invocó la pérdida de soberanía y la internacionalización de la Antártida como acuerdos contrarios a la posición nacional: “Los intereses superiores del país se ven sacrificados a los pequeños rencores internos. La responsabilidad del Sr. Canciller es en este caso inusualmente grave” (Colacrai de Trevisan, 1997). La UCRI buscó el apoyo de una coalición de partidos políticos e intentó la aprobación parlamentaria, mientras tenía lugar la elección

legislativa de febrero de 1961. El debate en el Congreso fue agitado. Si bien en el Senado obtuvo un trámite rápido, se aconsejó que la firma del Tratado fuera ratificada, el giro a la Cámara de Diputados en septiembre de 1960 mostró el enfrentamiento entre la Unión Cívica Radical del Pueblo y la Unión Cívica Radical Intransigente del presidente Arturo Frondizi. La sesión más crítica fue el 14 de abril de 1961, a la que asistieron funcionarios clave en la negociación, tales como el canciller, el ministro de Defensa y los secretarios de Guerra. Tras un duro debate, el Congreso aprobó el Tratado el 25 de abril de 1961 mediante un texto que devino en la Ley Nacional 15802/61, lo que permitió que la Argentina depositara el instrumento de ratificación en junio de 1961, en coincidencia con Chile y Australia.

La visita

En ese marco tuvo lugar el primer viaje de un presidente argentino a la Antártida (Bianchi, 2019). La iniciativa de la Marina se limitaba a sobrevolar las bases navales. La propuesta del secretario de Marina, almirante Gastón Clement, tenía como objetivo mantener un encuentro estrecho para debatir sobre política doméstica e internacional con Frondizi, quien había viajado acompañado además por el provicario castrense, monseñor Victorio Bonamín. Frondizi optó por hacer la travesía por mar en el barco *Bahía Aguirre*, que no era un buque de guerra, lo que mostraba cautela ante las disputas en torno a la Antártida, y fondear en la Bahía 1.º de Mayo de la isla Decepción. Ya en el destacamento naval, Frondizi leyó un discurso que fue transmitido por radio al continente, en el que hizo mención específica al tratado antártico y destacó el rol de la diplomacia nacional por la inclusión del artículo quinto:

Constituye este tratado el primer intento llevado a feliz término de prohibición de las explosiones nucleares. Proscriptas

de la Antártida las detonaciones atómicas, la Argentina alienta el ferviente anhelo solidario de que una prohibición semejante se extienda al mundo entero.

Tras la visita de Frondizi se intensificaron las acciones en la región. La estrategia diplomática desarrollista respecto de la Antártida fue integral e incluyó acciones que ratificaban el reclamo de soberanía y el interés de mantener un uso pacífico y de cooperación científica de la Antártida:

- Trabajos hidrográficos, oceanográficos, biológicos de determinación de la convergencia antártica, aerofotos, balizamiento, meteorología y glaciología.
- Acciones del Instituto Antártico Argentino en biología, geología y oceanografía.
- Primer vuelo al Polo Sur durante la campaña de 1961-62, a cargo de la aviación naval.
- Izamiento de la bandera argentina en el Polo Sur, por la Armada, 6 de enero de 1962 (Guzmán, 2020).

Si bien el viaje reconcilió temporalmente a Frondizi con los sectores que se oponían al tratado antártico (en especial, con el Ejército), su desplazamiento generó incidentes diplomáticos con Chile –lo que deterioró, parcialmente, la colaboración binacional en la Antártida experimentada desde 1948, así como agudizó la tensión en torno a la disputa por el Canal de Beagle– y con el Reino Unido. Ante la controversia suscitada, el presidente se limitó a afirmar ante la prensa que

Ir a la Antártida trasciende mi figura, es un gesto de adhesión a los compatriotas que son vigías de la Patagonia en aquellas regiones. Esta visita la sentía como necesidad y un deber de argentino y de presidente. En ningún modo ha sido un desafío a nadie sino una reafirmación de nuestra soberanía, un hecho que nos asciende y coloca de cara a la historia.

El Palacio San Martín desplegó una estrategia diplomática para disminuir la tensión con Chile mediante un acuerdo sobre otras disputas de soberanía, que culminó en la firma de un protocolo firmado el 22 de marzo de 1960 entre Frondizi y el presidente chileno, Jorge Alessandri, en Santiago de Chile, por el cual se acordaba someter al arbitraje del gobierno británico (o en su defecto, del presidente de la Confederación Suiza) la disputa limítrofe en la zona de río Encuentro, mientras que la disputa del Beagle sería sometida ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya.

El protocolo tiene antecedentes y eventos posteriores. Como antecedente, la *Declaración de Los Cerrillos* de febrero de 1959 entre Frondizi y Alessandri, en la que ambos mandatarios se comprometían a “entrar de inmediato en negociaciones encaminadas a encontrar las fórmulas arbitrales adecuadas, que permitan resolver los diferendos existentes”. Posteriormente, el gobierno argentino decidió el 30 de octubre de 1964 someter el caso a la CIJ, lo que fue recibido positivamente en Chile, evento seguido de intentos diplomáticos bilaterales en 1965. En 1970 se acordó someter la disputa a la corona británica. El laudo arbitral de la Reina Isabel II de Gran Bretaña adjudicó en 1977 a Chile las islas Picton, Nueva y Lennox (a las que se considera como una unidad), sumado al islote Snipe, en virtud de la posesión chilena, mientras que a la Argentina le quedarían las islas Becasses y una zona de navegación para el libre acceso a Ushuaia. El laudo arbitral fue celebrado y aprobado en Chile pero declarado nulo por la dictadura argentina, lo cual generó una escalada militar en diciembre de 1978 tras el fracaso de un encuentro bilateral en El Plumerillo entre Videla y Pinochet en enero de 1978 (Guzmán, 2020: 93).

El reclamo inglés, en cambio, fue cortés y motivó el humor presidencial: “La protesta británica estaba redactada con el tradicional buen humor de los ingleses: lamentaban que el gobierno argentino no hubiera informado que el presidente Frondizi iba a visitar territorios de Su Majestad Británica, para rendirle los honores correspondientes” (Luna, 1962: 117).

La aprobación del tratado y la visita a la Antártida fueron parte de una estrategia diplomática de un gobierno jaqueado por la crisis doméstica y en medio de un tenso contexto internacional. Frondizi consideraba que el mundo se dirigía hacia la distensión y el desarme, por lo que la Argentina, como potencia mediana, debía consolidar mecanismos de cooperación con foco en el desarrollo y en un nuevo modelo de relaciones internacionales con base en la coexistencia pacífica, una perspectiva de la diplomacia desarrollista conocida como *mundo uno*: “Un escenario internacional completamente globalizado y desnuclearizado, en donde primara la cooperación entre los Estados, y por tal motivo, la adhesión al Tratado puede ser entendida como ícono dentro de su política exterior” (Guzmán, 2020).

Roberto Guyer fue más allá: interactuó con los asesores presidenciales y con los diplomáticos profesionales, buscó instalar a la Argentina en una política exterior de proyección extrarregional y consideró el impacto que esta iniciativa podría tener en el reclamo argentino en el Atlántico Sur contra la usurpación británica:

La República desarrolla una activa política que trasciende lo americano y que tiene características mundiales. Esta incidencia extracontinental, estrictamente de acuerdo con nuestra política tradicional de *defensas múltiples*, nos permitirá también en última instancia dar mayor vigor a nuestra política interamericana. Asimismo podría afectar el problema de las islas Malvinas y quizás, incluso, asegurarnos su devolución (Agüero, 2010: 95).

El objetivo final de Guyer era lograr una *entente antártica del hemisferio sur*, esto es, una alianza geopolítica independiente del Atlántico Norte, con países con intereses comunes, en un eje que inicialmente convocaría a la Argentina, Australia, Sudáfrica y, finalmente, Chile:

Los integrantes del hemisferio sur podrían pues colaborar, en forma conjunta, con EE. UU. frente al peligro que significa la URSS. Pero, asimismo, constituirían una constelación

política suficientemente respetable como para que EE. UU. tome en cuenta sus intereses en la Antártida, allí donde difieren con los suyos propios.

Guyer buscaba utilizar el Tratado Antártico para limitar el accionar de las potencias y coordinar esfuerzos diplomáticos con nuevos aliados, como Australia. La propuesta encajaba en la estrategia diplomática desarrollista de múltiples apoyos, y buscaba asimismo tomar distancia de la disputa entre las grandes potencias. Con claridad, identificaba la ubicación argentina, así como la independencia en materia de decisiones, combinando ideales con intereses: “Estando la República definida firmemente dentro de Occidente debe, dentro de éste, mantener la mayor independencia. *A fin de estar siempre en la posición de aliado y nunca de satélite. Debe actuar coordinadamente con países con intereses similares*” (Agüero, 2010: 97).

La diplomacia argentina se diferenció de los EE. UU. y de la URSS con el fin de construir una *entente antártica* con países del hemisferio sur, a propuesta de Roberto Guyer. Así, el *sistema antártico* (expresión acuñada por Guyer en 1973) pudo evolucionar desde una iniciativa simple a un esquema institucional de notable complejidad, que fue incrementando la materia, los sujetos y el ámbito geográfico de aplicación. Con la misma dinámica, la política antártica nacional evolucionó, de modo que dejó atrás un esquema basado en la exploración y la ocupación, hacia un complejo entramado de actores institucionales en los escenarios internacionales y en el terreno que se enfocaron en una agenda diversa y creciente, con objetivos legales, ambientales y científicos abordados de manera integral.

En medio del atolladero de la Guerra Fría, jaqueado por los militares, representando un país sin poder y afrontando el escenario inédito de las primeras negociaciones por la Antártida, el presidente Arturo Frondizi, apoyado en sus asesores y en diplomáticos profesionales, condujo la política exterior argentina para que fuera decisiva en la

creación del sistema antártico, un ejemplo de cooperación internacional alineado con los objetivos prioritarios de la diplomacia desarrollista.

1960

Un presidente estadounidense en Bariloche

La visita a la Argentina de Dwight Eisenhower se dio en el marco de una gira por la región. En efecto, el presidente de los EE. UU. visitó también Brasil, Chile y Uruguay, por distintos motivos. El periplo tenía como objetivo conocer de cerca la situación real en la región; tener, al decir del subsecretario Rubottom, *impacto en el área*, y ratificar que los Estados Unidos *quieren paz, justicia y libertad* (Pelosi y Devoto, 2009), en una ocasión que también fue aprovechada para que Eisenhower estuviera presente en la nueva capital brasileña, que iba a ser inaugurada en abril por Juscelino Kubitschek.

Christian Herter, el flamante secretario de Estado (quien asumiera en febrero en reemplazo de John Foster Dulles), fue el factótum de la gira, proveyendo motivos (Uruguay por su estabilidad democrática, Chile por su liderazgo político, Brasil por su escala a nivel internacional y la Argentina por la relevancia de su programa de estabilización económica) para la visita en cada una de las naciones del sur americano. El arribo del presidente Eisenhower obligó a una revisión del estado de la relación bilateral, particularmente en lo relativo a la agenda económica (Devoto y Pelosi, 2009).

Con base en un memo preparado por el consejero de la embajada argentina en Washington Roberto Alemann, la diplomacia argentina (en coordinación con distintas áreas de gobierno) consolidó una agenda de trabajo diversa, pero con fuerte énfasis en las necesidades argentinas en materia de asistencia financiera y en la vocación del gobierno

argentino en recibir cooperación técnica para la industrialización nacional.

Por fuera del análisis de la compleja situación financiera argentina en lo relativo a las instituciones de crédito internacional –Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Corporación Financiera Internacional (CFI), Asociación Internacional de Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)–, la diplomacia argentina buscó aprovechar la visita de Eisenhower y su nutrida comitiva para dinamizar el deficitario comercio exterior argentino hacia dicho país, a partir de la competencia ejercida por los productores agropecuarios europeos en el mercado estadounidense. Con todo, buena parte del trabajo de ambas diplomacias tuvo que centrarse en un acuerdo de aviación comercial, que enfrentó varios desafíos (Devoto y Pelosi, 2012: 81). Desde la mañana del 26 de febrero de 1960 –en la que el presidente estadounidense aterrizara en el aeropuerto internacional de Ezeiza en el marco de su gira sudamericana, y era recibido con todos los honores de una visita de Estado–, las conversaciones bilaterales entre los mandatarios y sus delegaciones, a lo largo de toda la visita, giraron en torno a dos ejes: el apoyo económico estadounidense y la amenaza cubana en la región.

Según Morgenfeld, siguiendo la interpretación tradicional sobre la estrategia desarrollista frente a Washington, Frondizi buscaba *regatear* con los Estados Unidos, proponiéndose como interlocutor frente a Cuba a cambio de apoyo en créditos e inversiones y mayor equilibrio en el intercambio comercial bilateral. Como resaltó el mandatario argentino durante su vuelo a Bariloche a bordo del Columbine III, el país se enfrentaba a dos problemáticas centrales en el campo económico: la *batalla por el acero* y la construcción de autopistas, para las cuales se precisaban grandes inversiones del sector privado.

De esta forma, “se esperaba que el apoyo económico estadounidense tuviera un impacto positivo sobre el empleo

y el nivel de vida argentino, y ayudara a fortalecer su imagen frente al electorado argentino” (Morgenfeld, 2018). A lo largo de las reuniones se habló de la situación mundial y las distintas estrategias que podría desarrollar la Unión Soviética para aumentar su influencia en la región, considerando el antecedente cubano. Sobre este fenómeno, Eisenhower señaló el peligro al que se enfrentaba todo el continente, y apeló al acompañamiento argentino para intentar controlar la situación.

En la mirada de Morgenfeld, en un contexto de creciente radicalización del proceso cubano y un gobierno con una debilitada imagen interna, el saldo de la visita no parece haber sido demasiado positivo: *ni Frondizi logró mejorar su posición frente al electorado argentino, ni Eisenhower obtuvo el apoyo a su política anticastrista*. Sin embargo, aunque la ayuda económica que recibió la Argentina de Estados Unidos se alejaba de lo pedido por Frondizi, la visita contribuyó a suavizar las relaciones entre los dos países e incluso facilitó la aprobación de un importante préstamo destinado a la construcción de autopistas y viviendas, además de la postergación del pago de deudas de corto plazo (Potash, 1999).

En el discurso pronunciado en el Plaza Hotel de Buenos Aires en la comida ofrecida a Eisenhower, el 26 de febrero de 1960, Frondizi retomó los tópicos habituales de su estrategia diplomática:

- *Pertenencia a Occidente e identidad cristiana.*

Su visita se realiza en vísperas de negociaciones de profunda gravitación para nuestro tiempo, en las que llevaréis la doctrina, las inquietudes y las aspiraciones de Occidente para contribuir al establecimiento de las condiciones básicas de la paz y la convivencia entre todos los países del mundo. Rechazamos como inmoral y contraria a la ley de Dios toda conquista fundada en el derecho de la guerra.

- *Respeto a la soberanía nacional.*

La atenta vigilancia de la coyuntura contemporánea nos determina a poner de relieve nuestro derecho a participar de las decisiones que se adopten en el concierto internacional con el propósito de mejorar la convivencia entre todos los pueblos del mundo. Este derecho, común a todas nuestras naciones hermanas, es consecuencia de la unidad de la historia de nuestro tiempo. Cualquier lesión a este principio involucra, directa o indirectamente, vulnerar una de las vigencias fundamentales de la democracia concebida en el orden internacional.

- *Vínculo entre desarrollo y democracia.*

Más de dos tercios de la población del mundo vive en los países menos desarrollados del Asia, África y América Latina. (...) De la respuesta adecuada que se dé a sus anhelos de mejoramiento económico y social dependerá, en buena medida, el destino del mundo libre. Estos países ya no se resignan a vivir en la escasez y en el atraso. Están firmemente decididos a participar del progreso contemporáneo, al que han contribuido directa o indirectamente con sus sacrificios. Sólo cabe preguntarse si lo harán en la libertad y en la democracia o si recurrirán a la dictadura para imponer a sus pueblos grandes privaciones.

- *Cooperación internacional basada en la autodeterminación.*

Estamos dispuestos a participar de todas las formas de cooperación económica interamericana e internacional sobre la base de una asociación de naciones libres y en pie de igualdad, sin concesiones contrarias a nuestra más absoluta autodeterminación.

- *Vocación americanista, al mismo tiempo, universal.*

Hemos defendido permanentemente el derecho de los pueblos a disponer de su propio destino. Nuestro destino americanista no excluyó ni excluye nuestra vocación universal. Fue un eminente argentino quien sintetizó ese hondo sentir cuando expresó: “América para la Humanidad”.⁶⁵

El foco de Frondizi en la vinculación entre desarrollo nacional, soberanía y democracia fue recordado por Eisenhower en un brindis durante su visita a Bariloche, al citar las palabras del presidente argentino en el Congreso de los EE. UU.: “Sin desarrollo nacional, ni la riqueza ni el desarrollo son posibles. Si hay miseria y subdesarrollo en un país, no sólo la libertad y la democracia resultan condenadas, sino que la misma soberanía nacional está en peligro”.

El visitante fue claro:

Had I the words to express my deepest thoughts, you would know the full extent of my respect, admiration, and friendship for you, first felt when you visited my country 13 months ago. At that time you said in an address before a joint session of the United States Congress, “Without national development, no welfare or progress can exist. When there is misery and backwardness in a country, not only freedom and democracy are doomed, but even national sovereignty is in jeopardy” (Eisenhower, 1960).

Finalmente, en materia de logros concretos, destacamos que el 29 de febrero de 1960, en el hotel Llao-Llao de Bariloche, Frondizi y Eisenhower firmaron la Declaración de Bariloche, que promovía la cooperación económica internacional y reivindicaba el sistema interamericano y las instituciones democráticas fuertes.

⁶⁵ Discurso pronunciado en el Plaza Hotel de Buenos Aires en la comida ofrecida al presidente de los Estados Unidos, Dwight Eisenhower, el 26 de febrero de 1960.

La crisis hemisférica

La diplomacia desarrollista estuvo marcada a fuego por los límites generados en la región por uno de los momentos más críticos de la tensión propia de la pugna hegemónica entre Washington y Moscú. En un marco de volátil crisis hemisférica que no paraba de escalar, el aparato de defensa y seguridad de los EE. UU. comenzó a desarrollar estrategias contra la Revolución cubana. Gordon Gray, asistente especial para Asuntos de Seguridad Nacional, ante el requisito planteado en enero de 1960 por el presidente Eisenhower al director de la CIA, Allen Dulles, de generar una política agresiva y un programa amplio sobre la cuestión cubana, desarrolló un área especial para el caso.

El 18 de enero de 1960 se constituyó la Sección 4 de la División del Hemisferio Occidental de la CIA (WH/4), que comenzó a elaborar un proyecto de acciones encubiertas que estuvo listo en marzo de 1960. El 16 de ese mes fue avalado por el Grupo Especial 5412 del Consejo de Seguridad Nacional y presentado a Eisenhower para su aprobación.

El 17 de marzo, Eisenhower aprobó un documento secreto titulado *Programa de acción encubierta contra el régimen de Castro*, que estableció como política oficial de su gobierno una estrategia de distintas acciones encubiertas con el objetivo de derrocar el gobierno revolucionario en la isla (Memorándum sobre la Operación Cubana, 16 de febrero de 1962). Las acciones encubiertas eran amplias y abarcaban los campos económico, político, diplomático y militar, incluyendo: organizar el exilio cubano, combinar esfuerzos con la CIA, coordinar un aparato clandestino en Cuba, desarrollar una fuerza paramilitar pequeña para entrenar a la resistencia, y cercar financiera y políticamente a la Revolución.⁶⁶ Buscando evitar la crítica internacional,

⁶⁶ La estrategia estadounidense tenía un fuerte foco en la frágil economía de la isla, tal como lo expresa el nombre de la política: Inauguration by the U.S. Government of a policy to weaken the Cuban economy, April-July 1960.

el accionar fue básicamente clandestino. El director de la CIA, Dulles, recibió la orden presidencial de que no se presentasen ni siquiera al Consejo de Seguridad Nacional los informes secretos relacionados con Cuba. El accionar paramilitar incluyó tanto el entrenamiento de exiliados cubanos en Guatemala como la construcción de una fuerza anticasquista en la propia Cuba. “Algunos pensaron que debíamos poner a la isla en cuarentena, argumentando que si la economía declinaba bruscamente los propios cubanos derrostrarían a Castro”, según el propio presidente Eisenhower. Si bien los objetivos iniciales eran de seguridad hemisférica, no se descartaba el uso doméstico de una victoria militar, tal como lo explicó el secretario de Defensa en época de Nixon, Herbert G. Klein:

El éxito de esa política, promovida por los republicanos, debía desempeñar un papel importante en el proceso electoral norteamericano (...) La derrota de Castro hubiera sido un poderoso factor para Richard Nixon. Pero el entrenamiento no fue suficientemente rápido para un desembarco antes de las elecciones (Cubadebate, 17/03/2010).

En ese marco tan volátil, la política exterior desarrollista tendría un estrecho margen de maniobra. Un documento secreto⁶⁷ preparado por el asesor especial Arnaldo Musich para el canciller Taboada con ocasión de la visita de Eisenhower a la Argentina y antes del viaje de Frondizi a Europa sugiere la reformulación de la política exterior argentina, y patentiza el rol de los asesores presidenciales en su definición:

- hay que establecer una estrategia internacional con varios puntos de apoyo;
- se debe destacar la relación causal entre pobreza e insurgencia revolucionaria;

⁶⁷ Reformulación de la política exterior argentina, 9/3/60, Musich a Taboada.

- existen fenómenos políticos alternativos a la Revolución cubana, como el modelo argentino o brasileño, que combinan un régimen democrático con un plan de desarrollo, y
- se debe insistir en el rol central de los EE. UU. en la región, que provea no sólo asistencia financiera y colaboración tecnológica, sino una nueva política hemisférica.

Excursus II: el caso Eichmann y la diplomacia desarrollista

Un episodio insólito tuvo todos los condimentos como para haber conmovido la estrategia diplomática desarrollista. En mayo de 1960, un comando israelí secuestró a Adolf Eichmann en la Argentina. Los detalles de la operación secreta organizada por el Mossad mostraron la desconfianza de las autoridades de Tel Aviv por el sistema judicial argentino.⁶⁸

Luego del secuestro, el primer ministro Ben Gurión anunció ante la Knesset la captura del criminal de guerra, lo que generó un impacto de incalculables consecuencias para la opinión pública nacional e internacional en general y para el gobierno argentino en particular. Frondizi reaccionó indignado y la diplomacia argentina inició fuertes reclamos ante la comunidad internacional. El embajador Mario Amadeo reclamó vivamente ante el Consejo de Seguridad de la ONU por la “grave violación de la que fue objeto la soberanía argentina”.

La resolución 138/60 –aprobada por 8 votos afirmativos y dos abstenciones (las entonces URSS y República Popular de Polonia)– rezó así en su parte resolutive:

⁶⁸ El secuestro es conocido como Operación Finale u Operación Garibaldi y ha sido reseñado en numerosos libros, películas ficcionales y documentales, incluyendo un relato en primera persona del jefe de la operación Isser Harel, en su libro *La casa de la calle Garibaldi*. <https://es.scribd.com/document/692969977/La-Casa-de-La-Calle-Garibaldi-Isser-Harel-1975>.

1. Declara que hechos como el considerado, que afectan la soberanía de un Estado miembro y por consiguiente provocan una fricción internacional, pueden, de repetirse, poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.
2. Requiere al gobierno de Israel que proceda a una adecuada reparación de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y las normas del derecho internacional.
3. Expresa la esperanza de que mejoren las relaciones tradicionalmente amistosas entre la Argentina e Israel.

El gobierno de Frondizi trabajó gestiones ante las diplomacias de EE. UU., Gran Bretaña y Francia, que intentaron mediar con Israel. Luego del intento israelí de adjudicar el secuestro a un grupo de voluntarios sin control estatal (recién en 2005 se reconocería formalmente que se trató de una operación oficial) se intentaron distintas maniobras para evitar la ruptura de las relaciones bilaterales, incluyendo un encuentro entre Frondizi y Gurión en junio de 1960 en Ginebra y una carta personal del premier israelí al presidente argentino en cuyo último párrafo Ben Gurión destacó:

Estoy seguro, señor Presidente, que considerará estos argumentos con toda la ponderación moral. Usted mismo ha combatido contra una dictadura y ha revelado su enfoque sobre valores humanos y yo espero que nos comprenda y acepte nuestra sincera expresión de pesar por el perjuicio a las leyes de su país, causado en virtud de una obligación moral interna (...) y que las relaciones amistosas entre Israel y su país no resulten perjudicadas.⁶⁹

⁶⁹ Ben Gurión a Frondizi, Ren Raanan en “Reconsiderando el caso Eichmann: El presidente Frondizi en la encrucijada”, revista *Todo es Historia*, número 559, Buenos Aires, enero de 1977, p. 18. <https://tinyurl.com/59yu635t>.

El secuestro de Eichmann dominó la gira de Frondizi por Europa y formó parte de las preguntas que los periodistas hicieron durante las sucesivas conferencias de prensa. Ante los requerimientos, el presidente argentino mantuvo su foco en el carácter comercial y político de su visita, y respondió sobre el *affaire* Eichmann que “dicho secuestro” representaba “una grave violación a la soberanía argentina tal como lo ha reconocido el Consejo de la ONU”.⁷⁰ A pesar de los intentos de referentes del nacionalismo argentino de presionar a Frondizi en su disputa con Israel, todo indica que los líderes castrenses optaron por una postura pragmática, dada la temática revulsiva, el interés estadounidense de dar por superado el asunto y lo irreversible del *hecho consumado*. El agregado militar de la embajada israelí en Buenos Aires informó al jefe del Estado Mayor de su país que “En los primeros días después de publicado el caso Eichmann y de su relación con la Argentina hubo una abstención absoluta y evidente por parte de todos los militares de mencionarlo y todo marchó como si nada hubiera pasado”.⁷¹

Una versión adjudica al consejero legal argentino la solución diplomática de la controversia. En efecto, De Pablo Pardo, con una postura diferente de Amadeo y con una relación estrecha con su par israelí Shabtai Rozen, coordinó una salida diplomática a la crisis que inicialmente tendría una etapa de escalamiento (para satisfacer a la opinión pública nacionalista en Argentina), que consistió en declarar *persona non grata* y expulsar al embajador israelí en Buenos Aires, Arie Levavi; coordinar el nombramiento de nuevos embajadores 60 días después, y normalizar la situación bilateral el 3 de agosto de 1960.⁷²

⁷⁰ Devoto y Pelosi, 2012, pp. 121 y ss.

⁷¹ Ren Raanan, *op. cit.*, p. 24.

⁷² Kiernan, Sergio cita a Raanan en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-47034-2005-02-06.html>.

La gira europea

Entre el 14 de junio y el 10 de julio de 1960, Frondizi visitó nueve países de Europa occidental, con una agenda que buscaba un triple objetivo: por un lado, el fortalecimiento de las relaciones con las potencias europeas (con el fin de ampliar la base de sustentación de la diplomacia argentina); por otra parte, reducir el impacto de las estrategias mercantilistas europeas que limitaban las exportaciones argentinas⁷³ y, finalmente, obtener apoyo diplomático (y eventualmente financiero) para el plan de estabilización económica de la Argentina (Paz y Ferrari, 1971). La gira fue evaluada como complementaria del viaje realizado en 1959 a Estados Unidos, con foco en la estabilidad política argentina y en ganar prestigio presidencial para la política interna (Devoto, 2021). En el caso del viaje europeo, la diplomacia argentina no sólo tenía objetivos similares (estabilidad y prestigio), sino también asuntos concretos en el terreno comercial.

Una temprana versión de la diplomacia presidencial dominaba la visión del gabinete de Frondizi, que *justificaba en un documento interno la gira del presidente a Europa por la dinámica política moderna, que obligaba al contacto directo de los mandatarios con los centros de relevancia política y económica*, en línea con las recientes giras de Eisenhower a América Latina; del premier Nikita Krushev a regiones hostiles con la diplomacia soviética, y del general Charles De Gaulle al Reino Unido (Devoto, 2015).

La diplomacia desarrollista consideraba posible utilizar la formación del Mercado Común Europeo (con sus objetivos de autosuficiencia alimentaria) para un aumento de la exportación argentina de mercaderías con valor agregado,

⁷³ El Tratado de Roma (1957) 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.

en una serie de combinaciones positivas entre los nuevos modelos de integración regional.

Leonor M. de Devoto sostiene que

el Plan Dillon, diseñado por Estados Unidos para tratar de solucionar las divergencias suscitadas entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), contenía entre sus puntos básicos uno denominado “Grupo de Ayuda al Desarrollo”, destinado a los países europeos que se asociaran a Estados Unidos en la prestación de asistencia financiera a los países subdesarrollados. Esto podía favorecer a la Argentina.

La gira europea tuvo varios momentos importantes, como las visitas a estos países:

- Italia, con objetivos comerciales y de captación de inversiones en el sector petrolero, pero con acento político e intelectual, incluyendo un encuentro con el papa Juan XXIII;
- Suiza, con encuentros con distintas cámaras de comercio y el sector bancario;
- Francia, con una agenda de inversiones de capital francés pero también con cooperación cultural, incluyendo un encuentro con el general De Gaulle;
- Bélgica: en un país en plena ebullición por la independencia de la República del Congo hubo tiempo para tratar las trabas aduaneras comunitarias al comercio argentino en un encuentro en la Comunidad Europea;
- Alemania, con entrevistas de alto nivel político y fuerte acento comercial;
- Holanda, pensada como *hub* comercial de ingreso de productos argentinos a Europa, y
- Reino Unido y España, los puntos más importantes del periplo.

El despliegue comunicacional de la actividad presidencial en Europa fue notable: discursos, entrevistas, folletos,

notas de prensa y *performances* radiales, coordinado por Dar-
do Cúneo. En decenas de intervenciones públicas, Frondizi
remarcó su eje diplomático: valores occidentales, democra-
cia, libertad, desarrollo y consenso internacional.

Imagen 1. Nube de palabras



Fuente: elaboración propia con base en las 35 intervenciones públicas en Europa.

La presencia de Frondizi en el Reino Unido concitó expectativa en la prensa local, en un viaje en el que fue recibido con el más formal protocolo real, se entrevistó con los políticos más relevantes de las islas británicas, tuvo entrevistas con importantes empresarios (particularmente, con compradores de carne argentina, así como con inversores en los sectores automotor y petrolero), mantuvo reiterados contactos con la prensa (en los que abordó el secuestro de Adolf Eichmann), tuvo un encuentro privado con Winston Churchill, grabó discursos radiofónicos en la BBC y buscó que el Reino Unido apoyara el deseo de Buenos Aires de que la Argentina pudiera formar parte de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) en calidad de observadora.

Su intervención ante la banca privada marcó un interés concreto en temas financieros y comerciales, con foco en la captación de inversiones británicas para el transporte y el petróleo.

Imagen 2. Nube de palabras



Fuente: elaboración propia con base en los discursos de Frondizi ante empresarios.

En cambio, el análisis de su discurso ante el Parlamento local indica un fuerte énfasis en la identidad político-cultural de la diplomacia desarrollista, como forma de vinculación especial con los valores propios de la cultura y la política británica:

Imagen 3. Nube de palabras



Fuente: elaboración propia con base en el discurso de Frondizi frente a la Cámara de los Lores y los Comunes (4 de julio de 1960).

El arribo de Frondizi a España estuvo precedido de un fuerte operativo de la prensa, bajo el control del gobierno de Francisco Franco. En efecto, el franquismo aprovecharía la oportunidad para presentarse ante Occidente como un régimen moderado y la diplomacia desarrollista utilizaría el marco general de la relación bilateral dispuesto por el gobierno de Perón, para evitar así la presión internacional dispuesta por las Naciones Unidas, que oportunamente puso en cuestión el reconocimiento internacional del gobierno en Madrid.

En un lenguaje inusitadamente fuerte, en 1946, la Asamblea General de la ONU

recomienda que se excluya al gobierno español de Franco como miembro de los organismos internacionales establecidos por las Naciones Unidas o que tengan nexos con ellas, y de la participación en conferencias u otras actividades que puedan ser emprendidas por las Naciones Unidas o por estos organismos, hasta que se instaure en España un gobierno nuevo y aceptable (Resolución 39(I) de la Asamblea General de la ONU sobre la cuestión española).

Así, hubo una interesante operación mediática en la prensa española previa a la visita, esto es, una *elaboración*

franquista de la biografía de Frondizi, ya que partir de los medios impresos y de los discursos pronunciados en homenaje a Frondizi (algunos exegéticos y plenos de ditirambos) vemos la construcción de una figura destacada que se desempeñó públicamente en forma casi exclusiva dentro del radicalismo, sin mención a las cuestiones propias de la década de 1930.

De tal modo, esa resignificación de la figura de Frondizi no hacía referencia al intelectual antifascista ni al que hizo campaña a favor de la España republicana, al Frondizi integrante de Socorro Rojo Internacional, ni a quien se dedicó a la defensa de presos políticos y gremiales (Carsen, 2017). Carsen sostiene que así, las diferencias ideológicas entre gobiernos y mandatarios quedaron desdibujadas y que “al omitirse el pasado de Frondizi como activo militante del movimiento de solidaridad con la república española, el gobierno español reforzaba su tendencia a despolitizar sus vínculos con el exterior para darle impulso al plan de desarrollo económico”. Si el objetivo de ambos gobiernos era mostrar su pertenencia a Occidente y su interés en modernizar la economía, puede decirse que el beneficio era, claramente, mutuo: “mientras Frondizi intentaba dar vuelta la página a la Argentina peronista, ambos países centraban sus desafíos en lo económico, con propósitos tanto de recuperación como de modernización” (Carsen, 2017: 11). Si bien el principal impulso para la gira europea de Frondizi fue la profundización de las relaciones comerciales de la Argentina, la afinidad cultural con España fue aprovechada para incentivar y legitimar el comercio en ambos sentidos, considerando las disposiciones multilaterales que así lo limitaban. La noción de un *territorio cultural compartido* permitió consolidar un discurso homogéneo en ambas delegaciones, que se basó en una vinculación espiritual objetiva y buscó minimizar aquellas cuestiones que pudieran evidenciar posiciones divergentes.

La narrativa diplomática de Frondizi durante su visita a España muestra una combinación de nociones culturales

compartidas y una agenda concreta de desarrollo, que reconoce el rol histórico de España en nuestra región y al mismo tiempo pone el acento en asuntos tangibles, un enfoque típico de la política exterior desarrollista.

Imagen 4. Nube de palabras



Fuente: elaboración propia con base en la respuesta de Frondizi a Franco el 7 de julio de 1960.

Los productos argentinos enfrentaban una serie de limitaciones aduaneras y el crédito otorgado en 1949 por el gobierno peronista a España –a pesar de la labor del embajador argentino en Madrid, almirante Samuel Toranzo Calderón– había sufrido la mutua depreciación monetaria. Frondizi autorizó nuevas operaciones comerciales y puso un fuerte énfasis en la compra de buques españoles (pasajeros y cargueros) que impactaría en la capacidad de exportación argentina y revitalizaría la industria naviera española. El foco de la visita en materia comercial fue completado por una intensa agenda político-cultural, destinada a mostrar el nivel de conexión civilizatoria entre ambos países. Esta renovada alianza diplomática, basada en los valores occidentales y religiosos, fue así enfatizada por Franco:

Vemos la necesidad de someter todos estos urgentes valores materiales a la primacía del espíritu de la religión cristiana, de la fe que Hispanoamérica ha heredado de España en una gran operación espiritual que ha permitido que hoy cerca de la mitad de los católicos del mundo recen a Cristo en español. En esta creencia y en la cultura por la que el mundo americano participa de la civilización occidental en calidad de parcela joven y poderosa de la misma (...) la Argentina reúne las tres virtudes teologales de nuestra religión (Discurso de Franco, 7 de julio de 1960).

El resumen de la visita a España muestra a un Frondizi satisfecho, con una agenda diplomática que combinó intereses concretos con muestras de identidad cultural. La visita fue aprovechada para las siguientes cuestiones:

- la difusión de ideas relevantes para la imagen internacional;
- el marcado interés de los anfitriones españoles de hacer conocer sus propósitos políticos de vinculación con las democracias;
- una defensa clara de los derechos humanos;
- el rechazo a toda sospecha de fascismo aún existente en el mundo hacia ambos países por sus dudosos posicionamientos durante la Segunda Guerra Mundial;
- su indubitable pertenencia a Occidente;
- su crítica frontal al proteccionismo agrícola por parte de la comunidad europea;
- su vocación de comercio exterior sin discriminación política, y
- la relevancia de la inversión de capitales extranjeros para ambas economías (Cresto, 2001).

Agosto en Costa Rica: instrucciones en disputa

Con el antecedente de la Quinta Reunión de Cancilleres en agosto de 1959 y en un marco político hemisférico de

creciente tensión, la iniciativa diplomática se concentró en una nueva sesión del mecanismo de consulta. Así, del 16 al 21 de agosto de 1960 tuvo lugar la 6.^{ta} Reunión de Cancilleres de la OEA en San José de Costa Rica.

Allí se abordaron no sólo las cuestiones regionales (la creciente militarización del Caribe por las excursiones cubanas y la respuesta dominicana, así como el atentado organizado por el dictador dominicano Rafael Trujillo al presidente Rómulo Betancourt de Venezuela), sino también el impacto de las *amenazas extracontinentales y las actividades subversivas* (Conil Paz y Ferrari, 1964: 222). Trujillo trató de asesinar a Betancourt en más de una oportunidad. El primer intento fue durante el exilio de Betancourt en Costa Rica, en 1953. El último fue el 24 de junio de 1960, en Caracas. El atentado cobró la vida de varias personas. El presidente sobrevivió. Al día siguiente denunció a Trujillo e inició las gestiones ante la OEA (Suniaga, 2018).

La delegación argentina, presidida por el canciller Diógenes Taboada, contaba asimismo con funcionarios diplomáticos de alto nivel (Luis María de Pablo Pardo, Arnaldo Musich, Ezequiel Pereyra, Raúl Medina Muñoz, Enrique Ross, Vicente Berasategui, Ramón Salem, Mario Cámpora y el diputado nacional Juan C. Manes), y en San José incorporó a los diplomáticos argentinos residentes en Washington acreditados ante la OEA. Las instrucciones originales, preparadas por los funcionarios de la Cancillería y aprobadas personalmente por el presidente Frondizi, ratificaban varios ejes de la diplomacia desarrollista:

- la relevancia de la identidad cultural y la consecuente adhesión de nuestro país a Occidente;
- el rechazo, por tanto, de “la participación de fuerzas extrañas a la comunidad interamericana” y de sus objetivos “incompatibles con el estilo institucional de raigambre democrática del continente”, y
- la necesidad de que la delegación argentina “intervenga activamente en las negociaciones y decisiones que

tengan por objeto preservar las instituciones democráticas contra la acción del comunismo internacional”.⁷⁴

Las instrucciones articulaban, así, varios asuntos: identidad cultural, seguridad hemisférica y rechazo a la ideología comunista, variables que al mismo tiempo mostraban cierto alineamiento con la posición hegemónica de los EE. UU. y con la opinión mayoritaria del resto de países de la región, alarmados por verse involucrados en la escalada de la Guerra Fría. El rechazo al rol de la URSS en América era explícito:

Las manifestaciones hechas por una potencia extracontinental que implican, virtualmente, la amenaza de un Estado extraño para intervenir en los asuntos continentales, deben obtener de parte de la Reunión de Consulta una respuesta clara y precisa que reafirme la solidaridad de los Estados Americanos ante la amenaza de intervención, al propio tiempo que el rechazo de la misma por cuanto pone en peligro la paz.

Sin embargo, el texto que portaba el canciller Taboada y el funcionariado diplomático no eran las únicas instrucciones. El enviado especial Arnaldo Musich contaba con un paquete de instrucciones paralelo al oficial. En el tercer párrafo de dichas instrucciones había una alusión a la relación entre subdesarrollo y desafíos revolucionarios, escenario que debía ser superado gracias a la cooperación económica internacional.

Esta cuestión no sólo ponía en duda las instrucciones originales, sino el rol de Taboada, al mismo tiempo que relativizaba el alineamiento hemisférico automático al ponerlo en vinculación (no necesariamente

⁷⁴ Temario e instrucciones para la Reunión de Cancilleres. Memorándum sin firma. Ministerio de Relaciones Exteriores. Agosto de 1960. Fuente: Archivo Centro de Estudios Nacionales, Arturo Frondizi, Caja 2 Serie 03.3.6.2 Secretaría de Relaciones Económico Sociales, Biblioteca Nacional Mariano Moreno.

condicionarlo) con la asistencia económica de los EE. UU. a los países de la región. Como bien relatan Conil y Paz en su investigación casi contemporánea a los hechos (publicada en 1964), se inició de inmediato una disputa sobre qué texto debía brindar lineamientos para la delegación. Mientras que el embajador De Pablo Pardo (consejero legal) defendía las instrucciones originales y Musich las posteriormente enviadas por Frondizi, el canciller Taboada oscilaba entre ambas posiciones. Como si la pugna no fuera compleja, se sumó a ella un referente del conservadurismo militar. Así, en la escala en Panamá, “las instrucciones originales recibieron el apoyo del comandante en jefe del Ejército, general Carlos S. Toranzo Montero, quien se hallaba circunstancialmente en la zona del Canal para asistir a una reunión vinculada con la defensa hemisférica” (Conil Paz y Ferrari, 1964: 223).

Apenas iniciada la Sexta Reunión de Consulta, Taboada y algunos miembros de la delegación mantuvieron una conferencia con el secretario de Estado de los EE. UU., Christian Herter, y otros funcionarios norteamericanos. En torno al temario del encuentro, convocado a iniciativa de Venezuela a raíz de hechos de la República Dominicana, se comprobó la coincidencia entre las delegaciones de la Argentina y los Estados Unidos. La delegación oficial mantuvo una reunión con diplomáticos estadounidenses, en la que inicialmente se ratificaron coincidencias fundamentales. De todos modos, en el transcurso de la reunión se utilizó el lenguaje de las instrucciones paralelas, se vinculó la posición argentina contraria a la Revolución cubana y en rechazo del rol soviético en la región con la relevancia de que la Argentina y los países del área recibieran asistencia técnica y cooperación comercial por parte de Washington. Esta sugerencia generó un rechazo frontal de parte de los representantes del Departamento de Estado. Herter

afirmó que *la ayuda debería ser espontánea y no condicionada a posiciones políticas.*

Esta diferencia fue informada por Taboada a Buenos Aires el 18 de agosto, quien recibió un cablegrama firmado por el subsecretario Miguel Ángel Centeno para que la delegación argentina no presionara frontalmente con la colaboración económica pero tampoco dejara de mencionar la lista de asuntos relativos a las necesidades argentinas en materia de infraestructura, oportunamente abordada entre ambos presidentes. Thomas Mann, el subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos que sucediera a Roy Rubottom, se entrevistó con Musich y le ratificó la posición estadounidense, advertencia que fue informada por Taboada en un cablegrama confidencial al presidente Frondizi el 20 de agosto desde la embajada argentina en San José. En ese texto afirmó, literalmente, que “el planteo económico sería considerado agresivo y ajeno al objeto de la convocatoria a la Reunión de Consulta, solicitando confirmación o rectificación de los párrafos 9 y 10 de las instrucciones paralelas”.

La respuesta de la Cancillería argentina fue la de mantener ambos asuntos, pero adaptándolos al desarrollo de los debates. Volviendo a la carga, Musich telegrafió a la Cancillería que Taboada, Del Carril y él estaban conformes en presentar el proyecto para los puntos 9 y 10. Los cablegramas entre San José y Buenos Aires se sucedieron, y mostraron diferentes lecturas del contexto y de los mensajes de los diplomáticos estadounidenses. En medio de los debates de la delegación argentina, los cancilleres americanos dieron término el 21 de agosto a la Sexta Reunión de Consulta, cuyo resultado concreto aisló diplomáticamente a la dictadura dominicana con la implementación inmediata de una serie de duras medidas colectivas: ruptura de relaciones diplomáticas con la República Dominicana, interrupción parcial de

las relaciones económicas con ese país, suspensión del comercio de armas, así como la extensión de medidas alternativas o, eventualmente, su levantamiento cuando el gobierno de Ciudad Trujillo “dejara de constituir un motivo de peligro para la paz y la seguridad del continente” (Acta final, 21 de agosto de 1960).

Dada la complejidad de la agenda a tratar y el nivel de conflictividad regional, el Consejo de la OEA decidió iniciar una nueva reunión de consulta, formalmente solicitada por Perú, “con el objeto de considerar las exigencias de la solidaridad continental y la defensa del sistema regional y de los principios democráticos americanos ante las amenazas que puedan afectarlos” (Artículos 30 y 40 de la Carta de la OEA. El foco de la reunión (que tuvo lugar del 22 al 29 de agosto) había variado de la amenaza dominicana a los desafíos hemisféricos generados por la Revolución cubana. En efecto, en el mismo inicio de la Séptima Reunión de Consulta, el diplomático argentino De Pablo Pardo presentó un proyecto para coordinar la lucha contra el comunismo y la guerra revolucionaria, que buscaba convocar a una conferencia especializada para que elaborara un plan interamericano de lucha contra la insurgencia, sin excluir la creación de un organismo de alcance regional especializado para tal fin.

El consejero legal de la Cancillería argentina fue aún más allá, al solicitar a la Junta Interamericana de Defensa un informe técnico sobre la guerra revolucionaria y los medios de prevenirla y reprimirla dentro del marco de la defensa común del continente. Esto desencadenó una nueva crisis, ahora entre la delegación argentina y Buenos Aires. Al informar a la capital de tal propuesta, el canciller Taboada recibió una respuesta contundente, firmada por el subsecretario Centeno: “El Presidente expresa que tomó conocimiento de presentación argentina por noticia periodística. Ruégale ser

consultado directamente antes de adoptar decisiones no convenidas” (Conil Paz y Ferrari, 1964: 224 y ss.).

En medio de la tensión dentro de la delegación argentina por la posición frente a la Revolución cubana, el impacto de la diplomacia paralela de Musich, la censura de Toranzo Montero sobre posiciones no alineadas con los EE. UU. de algunos miembros de la delegación, los intercambios con los delegados de Washington y el reto presidencial, Taboada evaluó renunciar a su cargo en plena conferencia. Un cable lacónico del canciller a Buenos Aires afirmó que “la iniciativa presentada se atenía a las instrucciones”.

La crisis (dentro de la delegación y entre los enviados argentinos y sus superiores en Buenos Aires) iba en aumento, ya que la insistencia de Musich sobre la relevancia de obtener réditos económicos a cambio de apoyo en la lucha contra el comunismo generaba lo que era percibido como otra ventana de oportunidad.

En un cable confidencial del 24 de agosto dirigido al subsecretario Centeno, el enviado especial del presidente destacaba la preocupación norteamericana por la actitud argentina: “Si el gobierno variase la posición asumida durante los dos últimos años, perjudicaría la estabilidad política del continente”. Pero a cambio del rol de la Argentina, Musich prefiguraba espacio político para solicitar ayuda: “Washington juzgaba a la Argentina como un factor esencial de esa estabilidad y, por lo tanto, trataría de fortalecer los puntos débiles del programa económico argentino”.⁷⁵

⁷⁵ Serie de telegramas secretos sobre el desarrollo de la Sexta Reunión de Consulta de Cancilleres en Costa Rica. Autores: canciller Diógenes Taboada, asesor presidencial Arnaldo Musich y subsecretario Miguel Ángel Centeno. Agosto de 1960. Fuente: Archivo Centro de Estudios Nacionales, Arturo Frondizi, Caja 2 “Notas, memorándums, telegramas, resumen de reunión de cancilleres en Costa Rica”, Serie 03.3.6.2 Política Internacional, Biblioteca Nacional Mariano Moreno.

Imagen 5



Fuente: elaboración propia.

La Séptima Reunión de Consulta aprobó por unanimidad –sin la presencia cubana y dominicana– una resolución con un lenguaje inusitadamente duro, que condenaba la intervención o amenaza de intervención extracontinental en América, así como la pretensión de las “potencias chino-soviéticas de utilizar la situación política, económica

o social de cualquier Estado americano con el propósito de quebrantar la unidad continental y de poner en peligro la paz y la seguridad del hemisferio”.

La delegación cubana se retiró, en protesta, afirmando que la postura unánime de los cancilleres americanos sólo era el resultado de la presión de Washington:

El Gobierno Revolucionario de Cuba no ha venido a San José de Costa Rica como reo, sino como fiscal. Está aquí para lanzar de viva voz, sin remilgos ni miedos, su yo acuso implacable contra la más rica, poderosa y agresiva potencia capitalista del mundo (Suárez Pérez, 2010).

El texto adoptado, con activo protagonismo de la delegación argentina, reafirmaba asimismo, en delicado balance conceptual, *“el principio de no intervención y la incompatibilidad del sistema interamericano con toda forma de totalitarismo”* (Acta final, 29 de agosto de 1960).

Septiembre en Bogotá: desarrollo o revolución

En el contexto de un interminable bucle de reuniones regionales y en una etapa de agudización del conflicto hemisférico, se celebró en Bogotá el 7 de septiembre de 1960 la tercera reunión del Comité de los 21. La delegación argentina no estaba presidida por el canciller Taboada sino por el asesor especial del presidente Frondizi, Arnaldo Musich, quien asistió junto a un grupo de consejeros claves del núcleo presidencial, como Dardo Cúneo y Horacio Rodríguez Larreta. Si las conferencias de cancilleres abordaban la cuestión geopolítica y, de manera vinculada, la necesidad de asistencia económica por parte de Washington a la región, las reuniones del Comité de los 21 trabajaban una agenda paralela pero concomitante al debate político generado por la Revolución cubana y la presencia soviética en el Caribe.

Herederas directas de la propuesta brasileña de la necesidad de reconfigurar el rol estadounidense en el hemisferio, las reuniones del Comité de los 21 basaban su accionar en la Operación Panamericana y discutían, básicamente, el alcance de la ayuda prometida por los EE. UU. Inicialmente, los EE. UU. ofrecieron 500 millones de dólares, con foco en un programa asistencialista que no contaba con una dimensión en materia de infraestructura, lo que generó el rechazo brasileño y argentino (de acuerdo con el Acta de Bogotá).

Musich abordó en su discurso tres asuntos caros a la estrategia diplomática argentina: que la Conferencia de Cancilleres no había abordado con claridad la cuestión económica, la necesidad de concretar las promesas estadounidenses de asistencia y la marcada vinculación entre subdesarrollo e insurgencia revolucionaria:

el Comité de los 21 debe llenar el vacío económico dejado por la Conferencia de Cancilleres de Costa Rica. Creemos necesario que América se resuelva a atacar la injusta situación de subdesarrollo en que se encuentra, y en ese sentido impulsaremos la Operación Panamericana tratando de adaptarla y transformarla en una acción efectiva, con toda la imaginación internacional que se aplicó a la reconstrucción de Europa.

Al mismo tiempo, Musich reinterpretó la vinculación entre la política y la economía, apuntando a que, sin la pugna ideológica propia de las Conferencias de Cancilleres y despolitizando la agenda económica, se podría concretar la agenda hemisférica de desarrollo:

Lo que, muy a pesar nuestro, no fue encarado entonces con resuelta decisión, debe ser tratado aquí y ahora. Nos favorece la posibilidad de hacerlo, librados de toda intromisión ideológica, única manera de atacar de frente la inestabilidad política en varios sectores del continente.⁷⁶

⁷⁶ Discurso de Arnaldo Musich ante la III Reunión del Comité de los 21, en relación con la propuesta del gobierno norteamericano de instituir el Fondo

La respuesta del representante de Washington, Douglas Dillon, mantuvo la promesa pero revaloró el rol del capital privado:

Los Estados Unidos se proponen incrementar aún más el suministro de ayuda a América Latina con destino al desarrollo básico de la economía y al fomento industrial (...) En nuestro empeño por aumentar la provisión de capital público al desarrollo económico, no debemos perder de vista el papel del capital privado como fuente de desarrollo financiero.

El diplomático estadounidense dejó clara, también, la vinculación entre la asistencia y el tratamiento al capital estadounidense en las economías locales:

El capital privado irá, por supuesto, tan sólo a donde sea bien recibido y a donde le espere un tratamiento equitativo y justo. Las acciones arbitrarias contra las empresas privadas extranjeras, tales como las que hemos presenciado en un país americano durante los últimos meses, desestiman a la comunidad de inversionistas privados (Douglas Dillon, 6 de septiembre de 1960).

Esta dinámica internacional planteaba desafíos a la diplomacia desarrollista que fueron abordados por el grupo de asesores presidenciales en clave económica, política e identitaria. La Argentina –sostiene quien fuera el canciller argentino hasta mayo de 1960 y siguiera siendo un asesor principal del presidente Frondizi en la materia– debe así:

- *tener un rol de estabilización en la crisis hemisférica* (“Nuestro país debe ser el arbitrador natural en ese conflicto, tanto por su prestigio en Latinoamérica, como por su propia ubicación político-económica, alejada del juego de intereses que se debaten en Centroamérica”);

para el Progreso Social, Pelosi, H. C. y Devoto, L. M. (2012). *Las relaciones internacionales en la presidencia de Frondizi 1958-1963: desarrollo, integración latinoamericana y paz mundial*. Editorial Académica Española, p. 35.

- *enfrentar el subdesarrollo regional* (“La presencia vigorosa de los movimientos de afirmación nacional en América Latina, impulsados por exigencias populares imposterables, que tienden a desbordar las estructuras económicas semi-coloniales todavía vigentes”);
- *promover una agenda concreta alejada de la agenda diplomática convencional* (“Por la caducidad definitiva de un pan-americanismo verbal, meramente formal y jurídicista, que durante muchos años dio la tónica de las relaciones inter-americanas”), y
- *coordinar con los países de la región para una solución colectiva* (“La tónica desvinculada de la realidad latinoamericana, que se pudo mantener gracias a una hábil política neutralizadora de las soluciones de conjunto y de fondo, que se valía de una adecuada y oportuna administración de ventajas bilaterales, con el obligado fortalecimiento de posiciones políticas locales y satélites”) (Florit, 1960: 54, 55, 64, 65).

En medio de cambiantes circunstancias internacionales, la estrategia diplomática desarrollista recibiría el influjo de las personas de confianza del presidente en esta delicada materia. Musich elevó un informe secreto al canciller Taboada en marzo de 1960 que explica la necesidad de enfocarse en una política exterior diversificada y cuya identidad occidental no le generara dependencia con los EE. UU. Musich percibía, como otros desarrollistas, una oportunidad en la crisis regional: que la Argentina aumentara su relevancia, que obtuviera réditos concretos por su rol estabilizador y que ampliara la base de sustentación de su política exterior, lo que, a la vez, colaboraría con el desarrollo económico argentino. El consejo de este asesor de máxima confianza presidencial muestra, al mismo tiempo, una identidad occidental, una vocación autonómica, una mirada flexible sobre el contexto, una lectura realista sobre las necesidades argentinas, una marcada formación intelectual y la necesidad de contar con una diplomacia de múltiples puntos de apoyo:

La gravitación de nuestro país en la política hemisférica continúa dependiendo de la reafirmación de la multilateralidad, del equilibrio, de la igualdad de posibilidades y de la estabilidad del sistema interamericano. La *dimensión occidental de nuestra política internacional* debe sumar nuevos puntos de apoyo y referencia para nuestras relaciones con el exterior.

El 9 de marzo de 1960 Musich le envía a Taboada un memo titulado *Reformulación de la política exterior argentina*, en el que afirma que

es axiomático que tanto más perfecta es la política exterior de un país cuanto mayor es el grado de universalidad de sus relaciones internacionales. También es axiomático que mayor es la independencia de los actos internacionales de un país cuando más liberado está de presiones exteriores unilaterales a causa del planteo diversificado de su política exterior.

La intensa agenda bilateral entre Washington y Buenos Aires incluyó en noviembre de 1960 una masiva visita de gobernadores de los EE. UU. Esa oportunidad permitió que Frondizi, en la misma línea que Florit y Musich en otros escenarios, ratificara que –tanto por motivos identitarios como por la agenda de intereses– *el meridiano de la política exterior desarrollista pasaba por Occidente*, en un americanismo que, al mismo tiempo, era universal:

Habéis atravesado de extremo a extremo un continente que pertenece al mismo mundo que el vuestro, porque está hecho con la misma sangre, la misma cultura y la misma historia brotada con renovado vigor del tronco de Occidente. El mundo occidental, amenazado por la presión externa y la penetración comunista, y requerido por las áreas subdesarrolladas, debe llevar a cabo un gran esfuerzo defensivo que frene al enemigo y cooperar con las áreas subdesarrolladas (Frondizi en su discurso pronunciado por la visita de 28 gobernadores de los EE. UU.).

1961

La doctrina de la vigilancia

En materia de política exterior, 1961 se inició con un evento tan inesperado como relevante para las capacidades estatales del presidente Arturo Frondizi: la salida del poder del general Carlos Severo Toranzo Montero, quien desplegó un significativo rol en la política exterior argentina (PEA) durante la administración desarrollista.

Formaba parte de un grupo de militares que conocía la agenda de política exterior, comprendía los escenarios en los que ella debía insertarse (Guerra Fría, pugnas hemisféricas, desafíos de seguridad) y vinculaba su diseño de modo interméstico. Dado que era consciente de que la PEA era el resultado de una combinación de factores domésticos y externos, Toranzo Montero operaba su influencia en ambos escenarios. De tal modo, su labor de coordinación de los agregados militares argentinos destinados en el exterior tenía resultados en las conferencias militares de seguridad hemisférica, así como mantenía un esquema de presión doméstica sobre la labor del Palacio San Martín. Si, como producto de la pugna hegemónica, la relevancia estratégica de América Latina crecía en importancia dentro de la agenda de los EE. UU., fue durante el gobierno de Frondizi que se produjo una profunda mutación en las concepciones estratégicas de Washington hacia la región (Esquerro, 2006).

En enero de 1961 el Departamento de Estado publicó un memorándum titulado *Un nuevo concepto para la defensa y el desarrollo hemisférico*, en el que se llegaba a la conclusión de que la seguridad hemisférica basada en la hipótesis de la agresión extracontinental no resultaba necesaria, por lo que debía ser reemplazada por una nueva doctrina que colocara la amenaza en el interior de la región. La centralidad que alcanzó la seguridad hemisférica en el debate político interno dio lugar a una modificación del papel de las FF. AA. en el sistema político de los países latinoamericanos. Su

nuevo rol las legitimaba interna y externamente, y les permitía un rol significativo como árbitro de última instancia de la pugna política interna y en la vinculación internacional de los países del hemisferio.

De acuerdo con De la Lama (1998), dicho concepto de seguridad hemisférica o seguridad colectiva (contemplado, por otra parte, en la Carta de la OEA), fue modificado a partir de 1991 por la noción de seguridad cooperativa, sobre la base de una nueva agenda de objetivos comunes, nuevos mecanismos y formas de cooperación, para prevenir conflictos y enfrentar amenazas diferentes (narcotráfico, amenazas al Estado de derecho, violación de DD. HH., degradación del medio ambiente, terrorismo, migración irregular, entre otros).

Si en el terreno internacional la preocupación de Toranzo Montero era la pugna hemisférica y global contra el comunismo, en la Argentina sumaba su rechazo a cualquier gesto favorable hacia el peronismo, tanto en asuntos de política exterior como interna. En materia de posicionamiento internacional, él y otros militares interesados en el debate hemisférico reaccionaron rechazando la propuesta argentina como mediadora entre EE. UU. y Cuba, ya que afirmaban la necesidad de alinearse totalmente con las posturas de Washington.

Ya la figura de Toranzo Montero había generado fuerte controversia dentro del esquema de poder del gobierno desarrollista y proyectado su sombra sobre la independencia del Poder Ejecutivo de las FF. AA. Su nombramiento fue consecuencia de una crisis militar a mediados de 1959, que forzó la renuncia del general Héctor Solanas Pacheco a sus cargos de comandante en jefe y secretario de Ejército. Frondizi optó por cierta prescindencia en la elección del sustituto, un error político que permitió la designación del más antiguo oficial, que era Toranzo Montero. Al comprender su equivocación, Frondizi intentó rever el nombramiento o condicionar las decisiones sobre puestos clave, pero Toranzo Montero escaló el conflicto, lo que generó

su destitución. El oficial organizó una abierta resistencia armada a la decisión presidencial: movilizó guarniciones del interior y generó un escenario de conflicto militar entre leales y rebeldes que en la noche del 3 de septiembre parecía inminente.

En una desatinada decisión, con gran costo político futuro, Frondizi descartó a último momento la represión y decidió reponer a Toranzo Montero como comandante en jefe. La solución de este episodio tendría serias consecuencias tanto para el presidente como para el comportamiento de los miembros del Ejército, considerando que la autoridad del comandante en jefe provenía ahora de un exitoso desafío institucional, lo que invitaba a futuros cuestionamientos del poder civil (Potash, 1981). La tensión entre el gobierno y los militares anticomunistas/antiperonistas no cesó. En una segunda intentona, en marzo de 1961, Toranzo Montero reaccionó por partida doble ante el gobierno desarrollista. En una carta dirigida al secretario de Ejército, general de división Rosendo María Fraga, se opuso frontalmente a la devolución de la CGT a los trabajadores (una promesa de campaña de Frondizi que cumplía con lo acordado con Perón y permitía la unificación del movimiento obrero) con el argumento de ser “una vergonzosa entrega a los delinquentes de la dictadura”. Simultáneamente, ante el anuncio del gobierno de intentar una mediación en el creciente conflicto entre Washington y La Habana, Toranzo Montero consideró inaceptable la iniciativa, ya que él propiciaba un acompañamiento total a la posición dura estadounidense, afirmando que los asuntos en cuestión no son bilaterales sino hemisféricos y que “esta torcida gestión internacional abre las puertas al más crudo izquierdismo”, argumento acompañado por el inefable almirante Isaac Rojas, quien vio la propuesta de mediación como “un regreso a la desacreditada tercera posición de Perón” (Potash, 1981: 441). Ante este escenario, Toranzo Montero sondeó a sus camaradas en el gobierno (como Fraga), así como a militares con mando de tropa (como los generales de división Raúl Poggi,

jefe del I Cuerpo de Ejército, y José Pablo Spirito, jefe del Estado Mayor General del Ejército), para evaluar el estado de los líderes castrenses y organizar un golpe de Estado, pero encontró que su plan no generaba entusiasmo y sólo le adjudicaban el mote de *“general politizado”*. Ante esta situación, Toranzo Montero pidió verbalmente su relevo el 22 de marzo de 1961.

El secretario Fraga aceptó el pedido y lo desafectó del cargo de comandante en jefe del Ejército, decisión que fuera ratificada el 23 de marzo de 1961 con la firma de su pase a retiro voluntario, cambio de estatus militar que resultó vigente a partir del 18 de abril, y fue reemplazado por Poggi (Potash, 1981).

La Conferencia de Uruguayana

En un marco de mayor autonomía por la momentánea disminución de la presión militar sobre la política exterior y con un acceso especial a la flamante administración demócrata en Washington que le brindaba espacio político, Frondizi buscó desplegar un aspecto sustancial de su diplomacia: la integración política sudamericana. Como producto de esa combinación de factores (Potash, 1981), Frondizi estaba resuelto a mostrar su independencia de los EE. UU. mediante iniciativas tales como un frente común de países del Cono Sur, y como resultado concreto de esa movida diplomática se coordinó una reunión con el presidente brasileño Janio Quadros en la ciudad fronteriza de Uruguayana. A la fuerte presión interna de parte de los militares argentinos para que Frondizi no se reuniera con Quadros, se sumó una aguda crisis hemisférica. La tensión llegó a su punto más crítico el 17 de abril, cuando tuvo lugar la invasión anticastista a Cuba de Playa Girón (Bahía de Cochinos) con apoyo logístico y financiero de Washington, fracasado intento que el nuevo presidente John Kennedy heredó de la

administración Eisenhower y que sólo sirvió para fortalecer el liderazgo de Fidel Castro. El 20 de abril de 1961 Frondizi viajó a Paso de los Libres, su lugar de nacimiento, para alojarse en el Hotel de Turismo y prepararse para el encuentro con Quadros, quien se alojaría en Uruguayana en la casa del general Enio da Cunha García (Cresto, 2001). Tras los saludos protocolares, las delegaciones se enfrascaron rápidamente en un intercambio con foco en temas comerciales que siguieron el día 21. El tema político sería fundamental y una declaración del canciller Taboada (*el frente Argentina-Brasil era el más sólido baluarte contra el comunismo*) sirvió como muestra clara de dicho ambiente.

El canciller de Brasil, Alfonso Arinos, destacó el déficit brasileño en el comercio bilateral (60 millones de dólares anuales), como comentario inicial a un intercambio diplomático sobre la creación de una zona de libre comercio.

La base de la conversación fue un memorándum preparado por los asesores de Quadros, que se combinó con un texto aportado por la embajada argentina en Brasil (preparado por el embajador Carlos Muñiz a partir de un borrador de Oscar Camilión), que fuera corregido primero por la Cancillería argentina y experimentara durante el día 21 algunas correcciones brasileñas (sugeridas por el embajador brasileño en Buenos Aires, Bolitreau Fragoso) y una edición final que incorporó las sugerencias argentina sobre el lenguaje.

Las conversaciones del día 21 consolidaban *un texto notable para la época*, que incluía menciones de marcado tono político como un mecanismo de consulta previa sobre política exterior (denominado Acuerdo de Amistad y Consulta), la coordinación en el posicionamiento multilateral, reflexiones en torno al Caso Cubano y la crisis limítrofe de Ecuador y Perú, así como referencias a la inminente Conferencia Ministerial de Quito. El texto tenía asimismo un fuerte énfasis en el intercambio comercial (con sugerencias específicas sobre procedimientos para cubrir saldos de cuentas comerciales y el rol de las inversiones brasileñas y

argentinas), pero también una propuesta novedosa y de crítica importancia: un mecanismo de intercambio de información científico-tecnológica, que incluía la sensible área de la energía atómica. Aunque el texto estaba consensuado en un 90 %, quedaban pendientes –para la negociación entre cancilleres y presidentes– asuntos sensibles que generaron debates y argumentaciones de inusual nivel político:

1. Si reunirían las conclusiones en un comunicado, un tratado o una declaración conjunta, lo que era relevante en función de su posterior ratificación parlamentaria.
2. El reemplazo de la expresión “tradiciones continentales” por “origen histórico de nuestras nacionalidades”, a sugerencia de Frondizi, quien argumentó que *desgraciadamente, las relaciones continentales no siempre han sido coincidentes con los principios de libertad*.
3. Una propuesta del canciller argentino, Diógenes Taboada, para que se hiciera referencia a la Declaración de Santiago de Chile y a la de San José de Costa Rica, en lo que hace a la “no injerencia extracontinental y al principio de no intervención”.
4. Hubo un debate en torno a la palabra democracia y otro sobre la relevancia de las injerencias internacionales (Quadros afirmó que era tan grave la injerencia extracontinental como la de una nación americana en otra), que generaron discusiones que fueron postergadas, para llegar a un consenso.
5. Cuando Frondizi sugirió la expresión “condición sudamericana”, ante la objeción de Quadros, argumentó:

El sentido del concepto sudamericano es el reconocimiento de una realidad económica y política. Es decir, nosotros formamos parte, en primer lugar, de una organización mundial; en segundo, en América integramos el continente, y consecuentemente con ello, los organismos continentales; en tercer lugar, tenemos características sudamericanas, porque no son los mismos problemas los del Sur del continente que los del Caribe, por ejemplo. Este es el sentido. Es decir que

no habría inconveniente que figure el concepto general de latinoamericano, pero nosotros tenemos problemas que nos son comunes, que no los tienen ni Estados Unidos ni los de la zona del Caribe.

6. Frondizi prosiguió con la relevancia de la identidad cultural para la coordinación de las políticas exteriores de ambos países, afirmando que ambas naciones pertenecen al *mundo occidental y cristiano* y que para su desarrollo se requiere del capital internacional complementario que proviene normalmente de los Estados Unidos por ser una nación con excedente de capitales. También afirmó la relación entre desarrollo y estabilidad democrática, ya que si no se generaba desarrollo no habría soluciones para reclamos populares, y señaló cierta ambivalencia brasileña en ese asunto.
7. En una reflexión sobre la situación política interna, pero también sobre la diplomacia brasileña, Quadros le confesó a Frondizi que él no era comunista sino católico practicante, y que en su gabinete tenía ministros de tendencia conservadora.
8. Frondizi afirmó que ambos países debían formar un *frente ideológico* porque tendrían un valor moral mucho mayor que los reclamos y declaraciones personales y unilaterales. Quadros, impresionado con el argumento, apoyó la idea sin dejar de adelantar cierto rechazo en la opinión pública de su país por este nivel de acoplamiento diplomático.
9. La cuestión de la injerencia extracontinental sobre la región seguía dominando las conversaciones, lo que generó que los cancilleres Taboada y Arino Mello Franco buscaran una expresión diplomática que superara la mera mención a la autodeterminación, lo que se alcanzó con la fórmula de compromiso que señala que *la Argentina y Brasil trabajarán de manera de asegurar la efectiva soberanía de las naciones y conforme a las resoluciones pertinentes aprobadas en las Reuniones Interamericanas* (Cresto, 2001: 192 y ss.).

Agosto en Punta del Este: la CIES

El 13 de marzo de 1961, el presidente de los Estados Unidos, John Kennedy, anunció el programa Alianza para el Progreso, enfocado en brindar ayuda a los países más pobres del hemisferio. Con dicho impulso, se convocó a los ministros de Economía a la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA, que inauguró sus sesiones el 5 de agosto, en Punta del Este. En medio de una fuerte expectativa, circulaba la propuesta de establecer un mecanismo de financiación especial para la región, con cálculos originales que alcanzaban los 30.000 millones de dólares.

La relevancia de esta reunión para la Argentina se demuestra por el nivel de la delegación. Presidida por el ministro de Economía, Roberto Alemann, incluía asimismo a Oscar Camilión, subsecretario de Relaciones Exteriores; Horacio Rodríguez Larreta, presidente del Comité para la Alianza para el Progreso; el embajador Leopoldo Tettamanti, de Asuntos Económicos de la Cancillería; el senador Rodolfo A. Weidmann; el joven diplomático Gastón de Prat Gay y el asesor presidencial Arnaldo Musich, entre otros altos funcionarios (Menotti, 1988). Por su parte, la conformación de la delegación estadounidense mostraba asimismo el interés depositado por Washington en este encuentro. Presidida por el secretario del Tesoro, Douglas Dillon, estaba compuesta por el embajador “Chep” Morrison, embajador ante la OEA; su asesor John Gavin –más tarde embajador en México durante el gobierno de Ronald Reagan– y Richard Goodwin, asesor presidencial. La delegación cubana, que concitara la atención política y periodística, estaba presidida por Ernesto “Che” Guevara, ministro de Industrias y presidente del Banco Central. Guevara pronunció un discurso lleno de ironías, provocando a la delegación estadounidense y apuntando, al mismo tiempo, a un asunto sustantivo: la postura de la ALPRO no buscaba solucionar la pobreza estructural sino algunos de sus efectos: “Esto no es

Alianza ni es Progreso; esto es una reunión de letrínólogos”, dijo, dada la obsesión de algunos expertos en asuntos sanitarios. No obstante sus consideraciones extremas o marcadas disyuntivas con la política de los Estados Unidos, Guevara afirmó que Cuba apoyaba la Alianza para el Progreso porque “estamos interesados en que no fracase en la medida que signifique para América una real mejora en el nivel de vida de todos sus doscientos millones de habitantes”.⁷⁷ En el CIES tuvo lugar un debate en torno al tipo de asistencia que debía prestarse a la región, en el que la Argentina adoptó la postura de rechazar la ayuda a la emergencia humanitaria por la pobreza y promover una estrategia destinada a apoyar el desarrollo estructural, saliendo del asistencialismo.

En algunos aspectos, el enfoque era similar al de la delegación cubana. Si Frondizi fue el vocero regional de un amplio programa de recuperación económica estructural que abandonara el asistencialismo, Guevara reclamaba “dólares para equipos, maquinarias, para que nuestros países puedan convertirse en industrializados”. La hora de la modernidad implicaba no sólo abandonar el rol de países agrarios, sino tener la industrialización moderna como eje, para combatir la pobreza e impulsar reformas definitivas que sacaran a la región del atraso no sólo económico sino también social.

Guevara en Olivos

En los encuentros bilaterales entre las delegaciones de los EE. UU. y la Argentina sobrevolaba la posibilidad de que, de manera formal o informal, la Argentina tuviera un papel de mediador entre La Habana y Washington, en el creciente conflicto bilateral y regional. Este rol comenzó a tomar

⁷⁷ <https://www.marxists.org/espanol/guevara/escritos/op/articulos/punta-deleste/discurso.htm>.

una forma más definida durante los encuentros informales en el marco de la CIES. La Argentina era vista como un socio confiable, considerando que las otras opciones (Brasil y México) tenían una posición más radicalizada frente a los EE. UU., así como por la simpatía personal entre Frondizi y Kennedy. Los primeros contactos mostraron interés en los gobiernos cubano y estadounidense, así como un frente militar interno totalmente contrario a cualquier iniciativa que saliera de un alineamiento total a la posición de Washington en este conflicto. Varios miembros de la delegación argentina ante la CIES iniciaron un proceso gradual con ambas delegaciones que tuvo su fruto al convocar al comandante Guevara y al asesor presidencial Richard Goodwin en la casa de un diplomático brasileño, por mediación de Horacio Rodríguez Larreta, quien participara de las negociaciones junto a Julia Constenla, Pablo Giussani y el embajador argentino en Montevideo, Gabriel del Mazo. La consecuencia de esa reunión fue el viaje secreto de Guevara a Buenos Aires para encontrarse con Frondizi en la quinta presidencial de Olivos.

El revolucionario argentino-cubano fue trasladado con el mayor sigilo en un avión especialmente contratado por el diputado Jorge Carretoni (presidente del Consejo Federal de Inversiones, miembro de la UCRI y de contacto estrecho con Frondizi). Frondizi recibió a Guevara en el despacho principal de Olivos, tomó con él dos cafés y mantuvo una conversación durante una hora y media. Terminada la reunión, Frondizi llamó a Albino Gómez, quien transcribió literalmente la conversación:

- Un Guevara mesurado y sincero mostró el interés de La Habana de permanecer en el sistema americano a través de un entendimiento digno con Washington. Confesó que Cuba recibía ayuda de Moscú pero aclaró su objetivo de construir un socialismo económica y políticamente autónomo de la URSS.

- Frondizi mostró sus conocimientos de marxismo y refutó las posibilidades de una propagación exitosa del foco revolucionario para el resto de la región. Se manifestó conmovido por el heroísmo revolucionario pero condenó la violencia facciosa.
- Guevara admitió que las primeras medidas (justicia revolucionaria, reforma agraria) encontraban resistencia y habían generado nuevos problemas.
- Rondó entre ambos un espíritu afable y, sin hacerlo explícito, se vislumbró el rol de la diplomacia argentina como mediadora ante un conflicto que generaría una debacle hemisférica (Porretti, 2021).

Al publicarse la noticia de la reunión en el diario *La Prensa*, en la mañana del 19 de agosto, los jefes de las FF. AA. estallaron. Una serie de reuniones de alto nivel entre los secretarios militares se sucedió a ritmo frenético durante el mediodía y a las 17.30 tuvo lugar un encuentro de Frondizi con el ministro de Defensa, el jefe de la Casa Militar de la Presidencia y los secretarios de las tres fuerzas. Mientras tanto, la guardia de la Casa Rosada se vio reforzada con tropas y en todas las unidades militares se movilizaron efectivos.

Frondizi se reunió con el canciller Adolfo Mugica, quien ensayó una defensa de la invitación y de su secretismo, esgrimiendo razones de seguridad, por las cuales aseveró que

En la entrevista, el presidente Frondizi expresó su pensamiento sobre la Alianza para el Progreso, reafirmando la posición occidental y cristiana de la Argentina ante los problemas de la política internacional, y categóricamente declaró su intención de reprimir toda acción que el comunismo intentara, ya fuera en forma violenta o causando perturbaciones en el orden interno.

La mirada de los cruzados no lograba percibir que la visita había sido una arriesgada pero inteligente

jugada de Frondizi ante un pedido confidencial de Kennedy. Años después, Frondizi explicaría lo evidente: “La diplomacia argentina no era una nueva plataforma para la expansión de la Revolución cubana sino un mecanismo de contención que buscaba combinar respeto por el Estado de derecho junto a inversiones estadounidenses para desarrollar la economía regional” (Luna, 1962).

Frondizi, que luego tendría encuentros personales con Kennedy durante 1961 (en septiembre, en Nueva York y en diciembre, en Palm Beach, Florida), habría mantenido una serie de conversaciones telefónicas no oficiales entre el 6 y el 15 de agosto, en una movida diplomática de la que Fidel Castro habría tenido conocimiento. En un intento de apaciguamiento tras la entrevista con Guevara, Frondizi anunció que brindaría un discurso por cadena nacional, e invitó a los secretarios militares, quienes inicialmente desistieron de acompañarlo. Aunque el almirante Gastón Clement y el brigadier Jorge Rojas Silveyra arribaron al Salón Blanco cuando el discurso había comenzado, el general Rosendo Fraga no se hizo presente, en señal de repudio y rebeldía (Maestro, 1994).

El 21 de agosto, el presidente dirigió un mensaje al país en el que asumió la plena responsabilidad por la visita de Guevara, exponiendo la labor diplomática argentina ante el Caso Cubano. Frondizi repudió “la concepción totalitaria de los procedimientos que emplea Cuba” y reiteró que la Argentina pertenecía “al mundo occidental y cristiano.” Marcando su vocación occidental y su alineamiento civilizatorio con los EE. UU., Frondizi valoró en su mensaje televisado a la nación la estrategia estadounidense hacia la región, explicando los alcances de la Alianza para el Progreso:

Esa propuesta es testimonio de una nación que no quiere volcar su fuerza para explotar o sojuzgar a otros pueblos, sino que comprende que la mejor contribución a su propio

bienestar y sus ideales consiste en cooperar para el progreso económico y el bienestar de los países sudamericanos.

(...)

Vivimos en un mundo diverso y debemos acatar las leyes de la convivencia de esas diversidades. (...) En esta aceptación expresa de las diversidades nacionales se funda precisamente el derecho internacional y las Cartas de Naciones Unidas. La Argentina, que es miembro de esa comunidad, tiene la obligación de respetar sus cánones y los respetará sin excepciones.

(...)

La Argentina es más que un miembro pasivo de esa comunidad universal. La Argentina tiene nueva gravitación internacional. La Argentina es un factor decisivo en el desarrollo económico, la estabilidad de la democracia y, consiguientemente, del triunfo de los ideales occidentales en América (Discurso sobre la visita del Che Guevara).

Frondizi negoció la supervivencia de su gobierno con cambios en el gabinete: renunciaron el canciller Mugica, el subsecretario de Relaciones Exteriores, Camilión, y el embajador en Uruguay, Del Mazo.

Los militares quisieron imponer su propio canciller (el almirante Teodoro Hartung o el doctor Bonifacio del Carril), pero Frondizi aceptó la renuncia de Mugica (quien no había tenido conocimiento de la visita de Guevara) e impuso a Miguel Ángel Cárcano como nuevo canciller. De cercana relación con la familia Kennedy y (Camilión *dixit*) competencia profesional superior a Mugica y vasta experiencia internacional, Cárcano parecía brindar una señal de alineamiento occidental a los cruzados militares. Pero los jefes militares no cejaron en su presión y se reunieron a la medianoche con Frondizi en Olivos. Los intelectuales cercanos al gobierno, reunidos en torno a La Usina (Rogelio Frigerio, Arnaldo Musich, Cecilio Morales y Oscar Camilión, entre otros) aguardaban en la casa del excanciller Carlos Florit, a la espera de que el presidente fuera apresado, eventualidad para la cual Frondizi había grabado previamente un mensaje a la nación. Los militares dudaron. Frondizi y su

equipo milagrosamente lograron continuar en el gobierno, sin mover su línea de política exterior, bajo una presión indescriptible.

El gobierno sobrevivió temporalmente, pero la visita de Guevara había herido de muerte a la administración desarrollista. Era sólo una cuestión de tiempo para que el próximo de los planteos militares (los historiadores no logran acordar si hubo 28 o 32) tomara forma definitiva de golpe de Estado. Albino Gómez le preguntó a Frondizi, 20 años después, sobre la visita de Guevara. El presidente respondió:

Teníamos mucho interés en explorar las posibilidades de una disminución de la peligrosa tensión que existía entre Washington y La Habana, y era muy profunda nuestra convicción de que esa tensión podía terminar en una confrontación de nivel mundial. Quedó claro entonces que nuestra apreciación era correcta, tanto en lo que atañe a los peligros que existían como a la necesidad de comprender que el gobierno de Castro era un dato permanente.

Camilión sostiene que la reunión con el Che fue una decisión equivocada que brindó a los militares golpistas una excusa perfecta, considerando el rol que se habían autoimpuesto los militares más conservadores en el debate internacional:

A partir de la visita de Guevara los hechos más importantes de la política externa estuvieron atados íntimamente a la política interna. Hasta 1961, la política exterior sólo esporádicamente contribuyó al progresivo cercamiento de Frondizi por parte de sus enemigos internos. Pero a partir de 1961, y sobre todo a partir de Uruguayana, la política exterior pasó al centro de gravedad de la política argentina. Esto, por otra parte, se vinculaba a la circunstancia de que después del fracaso de Cochinos, la acción respecto de Cuba se orientó al campo diplomático. Fracasada la acción militar, era la opción diplomática la que hacía falta.

Oscar Camilión lo reseña así en sus memorias:

Luego de la reunión de Punta del Este, con la espectacular actuación de Guevara y de su visita a Buenos Aires, este tema pasó a tener una relevancia decisiva. Los servicios de información agitaban a la opinión pública de todas maneras. No hay duda de que en la instigación contra Frondizi había una activa participación de la CIA y también de sectores del Pentágono a través de sus contactos militares argentinos (Camilión, 1999: 82).

Fabián Bosoer coincide con el impacto que tuvo la visita en el plano político interno:

El hecho que termina de definir la suerte del gobierno es la reunión secreta en la residencia presidencial con quien venía como enviado del gobierno cubano, el argentino Ernesto Che Guevara. El propósito de que la Argentina intercediera en la crisis entre Cuba y EE. UU. no parecía una solitaria aventura de los asesores del presidente argentino: habían existido conversaciones informales en Punta del Este y Montevideo en las que participaron funcionarios estadounidenses (Bosoer, 2005: 93).

El propio Frondizi explica su intención, mostrando conciencia del peligro, así como un objetivo político claro:

Existían grandes posibilidades de que la conversación con Guevara fuera muy positiva para la solución del problema entre Estados Unidos y yo no podía soslayar esa posibilidad. El problema era distinguir claramente si la Argentina era un amigo o un satélite de los Estados Unidos. Una prueba de fuego había sido Uruguayana y luego Punta del Este. Cuando la Argentina se abstuvo, se inició de inmediato una extraordinaria presión interna y externa para llegar al golpe.

Frondizi, entrevistado luego de su derrocamiento, muestra clara conciencia de la coyuntura:

Los secretarios militares me dijeron que si no se rompían las relaciones con Cuba, ellos no respondían de sus fuerzas y que en ese caso tendrían que renunciar y entregar la

responsabilidad de cada arma a sus comandantes en jefe. Para evitar esta situación yo resolví romper relaciones, pero también decidí pronunciar con anterioridad un discurso en que expuse el sentido de la actitud argentina en Punta del Este y denuncié las fuerzas que se movían contra la Argentina (Luna, Félix, 1962: 21).

Frondizi en Nueva York

Frondizi se entrevistó con Kennedy por primera vez en Nueva York, en los márgenes de la XVI Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se habló del “problema cubano”. El presidente argentino argumentó que el aislamiento de Cuba podía ocasionar que ésta se adhiriera a la órbita de la URSS. El primer encuentro entre los mandatarios tuvo lugar el 26 de septiembre de 1961, en el hotel Carlyle, de Nueva York, y se prolongó por más de tres horas. Si bien la reunión con Kennedy fue la más importante del viaje, Frondizi también contactó a empresarios y políticos estadounidenses, entre los que se contaron Nelson Rockefeller (gobernador del estado de Nueva York) y Norman Mason, presidente de una empresa de viviendas populares. Al iniciarse la cumbre, un incidente amenazó con empañar el momento.

El secretario de Estado, Dean Rusk, entregó a Frondizi documentos que supuestamente probaban la infiltración comunista en el gobierno argentino. Se trataba del célebre *affaire de las cartas cubanas*. Antes de comenzar la reunión, le entregó fotocopias de unos documentos que le dijo que habían sido encontrados en la embajada cubana en Buenos Aires.

Tras una breve inspección, Frondizi afirmó que eran visiblemente falsas y pidió que no se anunciara su existencia hasta el fin de su periplo, para poder estudiarlas con detenimiento (posteriormente se comprobó que eran burdamente fraguadas). Rusk insistió, pero la posición de Frondizi fue terminante. El episodio mostró la conexión entre sectores radicalizados en los tres países. Por su parte, la Marina argentina

exigió públicamente una ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba: “Pese a esta comprobación, los servicios de inteligencia de Estados Unidos, los exiliados cubanos, los partidos opositores y los medios de comunicación tradicionales, siguieron reclamando la ruptura”, sostuvo. Un editorial del diario *La Nación* del 16 de octubre advertía: “Aun cuando la validez de las cartas sea desestimada, no se puede desestimar el carácter intervencionista del fidelismo” (Verbitsky, 2007 y Caucino, 2021). La cumbre presidencial mostró el foco político y económico de la visita de Frondizi, analizó la inversión de los EE. UU. en el complejo El Chocón, la modernización de la industria de la carne y una cartera de inversiones en proyectos de infraestructura. El presidente argentino se mostró como un socio político confiable para Kennedy, a quien explicó que el modelo de reformas democráticas era una alternativa posible a la insurgencia revolucionaria ante el desafío de la pobreza en la región. Se ofreció, incluso, para llevar adelante una gira continental que mostrara los beneficios de la ALPRO, idea que inicialmente (con el objetivo de balancear el prestigio brasileño, cuyo gobierno generaba desconfianza en la administración demócrata) fue apoyada aunque nunca implementada por Kennedy.

La defensa de la democracia y el foco en el desarrollo regional se combinaron asimismo en el encuentro posterior ante los periodistas, en el mismo hotel. Allí, Frondizi declaró: “La Argentina permanecerá siempre del lado del sistema democrático y será abanderada de la causa de la libertad”. En ese mismo encuentro con los periodistas, el asesor presidencial Arthur Schlesinger afirmó:

La política de la Alianza para el Progreso no creo que pueda ser considerada un retorno a la del buen vecino, aunque quizás está basada en los fundamentos y en la idea de la buena vecindad. Lo que hace la Alianza para el Progreso, es dar dimensión económica a la política de buena vecindad (Morgenfeld, 2012).



Kennedy y Frondizi en el Hotel Carlyle, Nueva York.

Siguiendo la evolución de lo convenido, Frondizi le envió una carta a Kennedy, donde remarcaba la necesidad de contar con apoyo económico, así como que éste no lograría seguidismo alguno en la relación bilateral: “La relación de amistad debe basarse en la coincidencia de intereses nacionales concretos, pero que no pueda ser jamás confundida con ningún tipo de satelitismo político”. En una carta complementaria, Frondizi aumentó la lista de pedidos al gobierno de los EE. UU., con foco en la modernización del sistema ferroviario argentino, solicitando ayuda de Washington para que el Eximbank y el Banco Mundial apoyaran financieramente esa agenda. Kennedy respondió a ambas misivas con un pedido de apoyo para la votación ante el Consejo de la OEA a partir de una iniciativa colombiana para tratar el caso cubano:

En este intercambio epistolar se refleja claramente la dinámica de la relación bilateral a fines de 1961: Estados Unidos poniendo por delante las necesidades geoestratégicas, en el marco de la Guerra Fría, para expulsar a Cuba de la OEA; y Frondizi, por su parte, aprovechando esta situación para conseguir financiamiento para grandes obras de desarrollo.⁷⁸

Frondizi lo explicó con claridad, mostrando pragmatismo, tomando conciencia de que el “problema cubano” había llegado para quedarse, evidenciando su vocación de autonomía diplomática y vinculando una vez más la falta de desarrollo con la insurgencia revolucionaria:

El tema de Cuba ocupó gran parte de la conversación y tuve ocasión de exponerle al presidente Kennedy mi convicción de que había que buscar fórmulas que permitieran la coexistencia del gobierno de Castro con el de los restantes países americanos.

(...)

Señalé en qué medida la actividad potencial cubana planteaba peligros para la estabilidad democrática de los países de América Latina, de suerte que nuestros problemas de seguridad no eran iguales a los de Estados Unidos.

(...)

Entendí entonces, como lo pienso todavía hoy, que la política de acosar al gobierno castrista con la permanente amenaza de intervenciones o bloqueos, por una parte acentuaba la real intervención de la URSS y por otra invitaba a Castro al contraataque subversivo.

(...)

Kennedy valoraba la enorme importancia que tenía para el futuro de la región el éxito de la experiencia del desarrollo democrático que estábamos llevando a cabo en la Argentina. En la oportunidad discutimos un programa concreto de cooperación bilateral, para el cual Kennedy comprometió ayuda pública norteamericana.

(...)

⁷⁸ Rapoport, Mario, *Historia oral* (pp. 621 y ss.).

Visto lo ocurrido después, parece extraño que el nivel de las relaciones bilaterales hubiera alcanzado entonces tanta excelencia, sin perjuicio de *la decisión argentina de rechazar cualquier forma de alineamiento automático con los Estados Unidos* (Entrevista a Frondizi por Albino Gómez, 1982).

Encuentro en Trinidad y Tobago

La interacción bilateral se aceleraba. Una comitiva argentina de máximo nivel se entrevistaría imprevistamente con una importante delegación estadounidense. Esta última estaba compuesta por Adlai Stevenson (enviado especial del presidente Kennedy); el secretario de Asuntos Latinoamericanos, Robert Woodward, y el director de Asuntos Políticos de esa Secretaría, Edward Jamison. La reunión era de tanta importancia que Stevenson, que podría haber alcanzado a Frondizi en Canadá, voló hasta el Caribe para este encuentro decisivo (Cresto, 2001). La reunión en Puerto España –escala junto a Asunción del Paraguay en un largo derrotero que llevaría a Frondizi a Canadá, Irlanda, Grecia, India, Tailandia, Hong Kong y Japón– fue aprovechada por los argentinos para coordinar las posiciones bilaterales y regionales frente al conflicto hemisférico.

Ya en esa reunión, la avanzada de la delegación argentina comenzó a pergeñar una salida a la presión hegemónica, con base jurídica. Ortiz de Rozas recuerda los dichos del canciller Cárcano:

La Argentina estima indispensable –prosiguió Cárcano– que antes de la reunión se convenga, por medio de negociaciones, el temario, la base jurídica sobre la cual ella tendría lugar y el texto de las resoluciones finales para lograr la necesaria unanimidad en la búsqueda de soluciones aptas para encauzar el problema cubano (Ortiz de Rozas, 2011: 105-107).

Stevenson, asistido esporádicamente por Woodward, reafirmó la posición de Washington en este debate regional,

promoviendo la acción colectiva y vinculando el apoyo político con la asistencia económica.

Así, el Caso Cubano seguía siendo *un problema conjunto* de los países americanos, aun cuando probablemente los Estados Unidos y la Argentina eran los menos afectados en forma directa. Por ello, todos debían emprender algún tipo de acción en común para encararlo, dado que la pasividad de la OEA, aparte de demostrar su ineficacia, tendría un efecto negativo en la opinión pública norteamericana y por ende en las esferas del Congreso, que podían perjudicar los planes de ayuda a América Latina en que estaba empeñada la administración demócrata (Ortiz de Rozas, 2011). Cárcano y Stevenson (lamentando, además, que aún Brasil y la Argentina no se hubieran sumado a la iniciativa colombiana) resumieron el debate previo a Frondizi. El presidente argentino afirmó la necesidad de construir el consenso y vinculó, una vez más, la solución política al apoyo económico, deslizándolo, asimismo, una sutil advertencia sobre la relevancia de la Argentina, Brasil y México en la formación de opinión regional:

O los Estados Unidos quieren resolver el futuro del Sistema Interamericano con un número limitado de votos o se ponen de acuerdo con los países más importantes para procurar una acción unánime. (...) De otra manera, provocaremos la quiebra del sistema y el único favorecido será el régimen cubano. (...)

En la faz política, debe tenderse a un entendimiento general que permita presentar un frente unido y coherente. En la faz económica, debe ponerse de inmediato en ejecución la Alianza para el Progreso, con el objeto de satisfacer adecuadamente las necesidades básicas de cada país (Ortiz de Rozas, 2011: 105-107).

Nochebuena en Palm Beach

Tras el intercambio entre las delegaciones estadounidense y argentina en Puerto España, Kennedy invitó a Frondizi a una cumbre presidencial de emergencia, ante la inminente conferencia en Punta del Este. La reunión, que tuvo lugar el 24 de diciembre de 1961 en la casa de un empresario amigo, en Palm Beach, y que duró una hora y 40 minutos, incluyó un debate colectivo entre ambas delegaciones y un intercambio a solas entre los mandatarios, con la única presencia de Carlos Ortiz de Rozas como intérprete.



Kennedy y Frondizi en Palm Beach, Florida.

La posición de la diplomacia desarrollista mostraba una marcada autonomía respecto de EE. UU. Frondizi y su equipo, en público y en privado, habían hecho saber a Washington y a otras diplomacias del hemisferio su postura sobre la crisis cubana, que fuera ratificada en el encuentro bilateral:

- El Consejo de la OEA había convocado a la conferencia de Punta del Este, con la abstención argentina.
- Frondizi ratificó personalmente a Kennedy su rechazo al accionar unilateral e inconsulto de los Estados Unidos: la

invasión a Playa Girón, los documentos falsos del espionaje cubano en Buenos Aires (con el fin de provocar la ruptura de relaciones diplomáticas) y la propuesta colombiana de convocar a una reunión de cancilleres, apoyada por Estados Unidos y sin consultar a los demás países.

- Frondizi afirmó que la convocatoria no debía haberse realizado sobre la base del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), sino de la Carta de Bogotá, ya que se estaba entonces ante la posibilidad de sanciones bajo la forma de una ruptura colectiva.
- Una vez más, Frondizi señaló que el bloqueo diplomático aislaría aún más a Cuba, lo cual radicalizaría su posición, en una maniobra ineficaz y contraproducente (Crespo, 2001 y Ortiz de Rozas, 2011). Como nota de color de los tiempos que corrían, Kennedy comentó que el intérprete oficial estadounidense se había demorado en Washington, pero que prefería usar el intérprete argentino “que no informaría a la CIA”.

Frondizi insistió en la necesidad de que cualquier iniciativa contara con los países grandes de la región. Kennedy la pidió que intercediera ante las diplomacias regionales. Frondizi fue más allá y remarcó dos asuntos:

- No habrá apoyo político regional a la iniciativa estadounidense sin ayuda financiera.
- Se podría hacer una gestión ante las diplomacias regionales, pero se debía tener en cuenta a la opinión pública local y a los factores de poder.

En el caso de la Argentina, en referencia a la ilegítima interacción entre el Pentágono y los sectores más conservadores de las FF. AA. argentinas, afirmó Frondizi:

se debía tener muy en cuenta las reacciones que este delicado asunto produciría en ciertos sectores argentinos; especialmente, en determinados núcleos de las Fuerzas Armadas,

que debido a la continua interferencia del Pentágono, eran una fuente interminable de problemas y dificultades para su gobierno.

(...)

Frente al hecho consumado de la convocatoria, sólo caben dos salidas adecuadas. En primer lugar, un intenso trabajo de consultas entre las cancillerías americanas para procurar lograr una solución que concite el apoyo de todos los países, evitando así una escisión en el hemisferio, que únicamente ha de beneficiar a Cuba y, en segundo lugar, un decidido, eficaz e inmediato impulso a la Alianza para el Progreso.

Fronidizi destacó el clima y la sustancia del intercambio, en una entrevista posterior:

Expresamos a Kennedy nuestra discrepancia con las sanciones. Le señalamos, con toda claridad, que si ellas se resolvían, la Argentina no acompañaría con su voto a los Estados Unidos. Manifestamos que a nuestro juicio, no se obtendría en Punta del Este mayoría suficiente ante las posiciones anticipadas por varios países latinoamericanos. Pero que, si ella se obtenía, sería a costa de la escisión hemisférica y de la oposición entre los Estados Unidos y los principales países latinoamericanos.

(...)

Insistimos en nuestra firme decisión de preservar la autodeterminación nacional en torno del problema cubano que, por su gravedad, no podía quedar a las resultas del mecanismo de las mayorías del sistema, sin poner en duda a la larga, la conveniencia del mismo para muchas naciones de América latina.

(...)

Dejamos en claro que no deseábamos dar a Castro una plataforma continental en perjuicio del gobierno de Kennedy y de Latinoamérica, pero que no cederíamos a ninguna presión para imponernos un voto que entendíamos perjudicial a nuestros intereses como Nación.

Kennedy, por su parte, explicó el contexto delicado en que se encontraba ante el desafío del problema cubano:

Estoy muy presionado a nivel de la política interna (incluyendo el aparato de inteligencia y las FF. AA.) y temo francamente la expansión soviética en la región.

(...)

El embajador Stevenson me ha informado en detalle de lo que conversaron y convinieron en Trinidad. Tengo entendido que le expresó la seriedad con que mi gobierno y el Congreso de los Estados Unidos ven la penetración soviética en el continente utilizando los servicios del satélite cubano. Eso constituye un peligro cierto para la estabilidad política de muchos países pero también para el propio Sistema Interamericano.

(...)

Para nosotros es importante la opinión de los países más significativos de la América Latina y de ahí que deseaba conocer la posición argentina a la luz de los nuevos acontecimientos registrados luego de Trinidad, o sea, la aprobación de la convocatoria del Órgano de Consulta resuelta por el Congreso de la OEA el 4 de este mes. En especial, querría conocer también la actitud que a su juicio asumirían Brasil y Chile, países con los que la Argentina tiene excelentes relaciones (Menotti, 1988: 399).

La formación intelectual del presidente Frondizi y la historia argentina reciente afloraron en el franco intercambio con Kennedy: “Con la Alianza para el Progreso ustedes deben evitar hacer peronismo a escala americana”, dijo Frondizi. Kennedy mostró perplejidad ante esa afirmación, por lo que Frondizi se explayó:

Cuando Perón llegó al poder puso en marcha una política de justicia social consistente en distribuir entre los más necesitados las enormes sumas de dinero que la Argentina había acumulado durante los años de la guerra, mediante la inversión en obras eminentemente sociales, pero descuidó impulsar las obras de infraestructura. Una vez agotados los capitales, la Argentina seguía padeciendo el subdesarrollo de siempre. Por eso es que ustedes no deben imitar ese ejemplo al poner en ejecución el programa de la Alianza para el Progreso.

Consciente de la vinculación entre la agenda de seguridad hemisférica y las necesidades en materia de asistencia para el desarrollo, Frondizi finalizó: “No hay que olvidar que el progreso económico trae aparejado el bienestar social y los dos combinados son la mejor garantía para la estabilidad político-institucional”.⁷⁹

La batalla de Punta del Este

Por la relevancia política externa e interna, por las tensiones previas en los preparativos preliminares, por el intenso debate durante su desarrollo y por las consecuencias para el gobierno argentino, la VIII Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos, que tuvo lugar en Punta del Este entre el 22 y el 31 de enero 1962, fue el evento más significativo de la diplomacia desarrollista. Fabián Bosoer afirma que fue el escenario decisivo de confrontación de fuerzas y que, “como en ocasiones anteriores, sería la negativa argentina a secundar la posición estadounidense el desencadenante de movimientos definitivos en la política nacional, la renuncia forzada de altos funcionarios y finalmente, la caída del gobierno”.

La agenda básica de la convocatoria, impulsada por los Estados Unidos, tenía como objetivo analizar el pedido de expulsión de Cuba del sistema interamericano y la ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno de Fidel Castro. En medio de la creciente tensión hemisférica, a propuesta del gobierno colombiano (que acusaba al gobierno cubano revolucionario de abusos y de incorporar a La Habana al bloque comunista internacional), la OEA decidió convocar a una nueva reunión de cancilleres al órgano de consulta –prevista en el artículo 6 del TIAR– que apuntaba a “la infiltración de manera evidente o solapada de agentes subversivos y/o revolucionarios”.

⁷⁹ <https://www.visiondesarrollista.org/frondizi-kennedy-en-palm-beach/>.

Con el impulso de Colombia (y la abstención de la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador y México), la convocatoria fue aprobada. La preparación de la reunión incluyó un intercambio epistolar entre Frondizi y Kennedy –que hemos analizado anteriormente–, con proyectos de resolución que apuntaban a preservar la cohesión hemisférica, el orden institucional y analizar el Caso Cubano de manera integral, al vincularlo con las necesidades de financiación y cooperación tecnológica en Latinoamérica.⁸⁰

La respuesta estadounidense apuntaba a la dimensión de seguridad, y brindaba una respuesta al problema cubano en tal sentido, solicitando apoyo para la aplicación del TIAR. Las tratativas incluyeron misiones diplomáticas de Oscar Camilión y Carlos Ortiz de Rozas, que resultaron infructuosas, y Washington procedió a aplicar sanciones a Cuba, mientras se prometía un aumento en el fondo a destinar a la ALPRO (Morgenfeld, 2012). La reunión fue escenario de grandes batallas dialécticas: el secretario de Estado de los EE. UU., Dean Rusk, acusó a Fidel Castro de “haber repudiado la filosofía y los principios del sistema interamericano, convirtiéndose en un agente del comunismo internacional”, presionó formalmente para la expulsión de Cuba de la OEA, y anunció sanciones económicas contra la isla.

La delegación argentina, una de las más activas del encuentro, estaba integrada por el canciller Cárcano, el subsecretario Camilión y los embajadores Gabriel del Mazo, Enrique Rivarola, Emilio Donato del Carril, Gastón de Prat Gay, Gustavo Figueroa, Carlos Ortiz de Rozas y Hugo Gobbi. El jefe de la delegación argentina, Cárcano, a pesar de reconocer la amenaza de la presencia del comunismo en la región, destacó que dicha situación debía resolverse mediante una agenda específica de desarrollo, con fuerte inversión y traspaso de tecnología, y evitó pronunciarse sobre la expulsión reclamada por Washington. Morgenfeld

⁸⁰ Memorándum del Bureau of Intelligence and Research, Washington, 17 de enero de 1962.

sostiene que “más allá de las presiones de la Casa Blanca y de amplios sectores de las Fuerzas Armadas argentinas, la delegación nacional sostuvo los principios de la no intervención y la autodeterminación, anticipando su abstención frente a la propuesta de Washington”.

La prensa argentina e internacional ejercía una fuerte presión sobre la diplomacia desarrollista para que se adoptara una línea dura contra Cuba, lo que era resistido por la delegación nacional. Si bien los delegados brasileños, mexicanos y argentinos buscaron mantener una posición intermedia y resistir la presión de Washington, el gobierno más activo fue el argentino.

Tanto en la Argentina como en la región había total conciencia de la importancia de encontrar un equilibrio no sólo por la sensibilidad de un asunto de esta naturaleza en el hemisferio en plena Guerra Fría, sino por el impacto de la crisis en la estabilidad política de cada país.

El subsecretario Oscar Camilión, vicepresidente de la delegación y factótum de las negociaciones, así lo detalló:

Hubo un desesperado esfuerzo por la búsqueda de una solución de compromisos. La Argentina era el único país que quería realmente una solución, los brasileños querían que no se llegara a ningún acuerdo y se habían orientado a una línea dura, México también prefería que no se llegara a ningún acuerdo. Chile apoya a la Argentina, al igual que Bolivia, que tenía un especial interés a llegar a un acuerdo de compromiso porque no quería enemistarse con EE. UU., porque sabía que la estabilidad del gobierno estaba en juego, lo mismo pensaba la delegación ecuatoriana, cuyo gobierno (Velasco Ibarra) fue el primero que cayó (Camilión, 1999: 90).

El presidente se vio rodeado por la prensa local e internacional, que presionaba por una ruptura con Cuba. El hecho se vincula con su antecedente en agosto, tras la cumbre de la CIES. Con la visita de Guevara, la presión de las FF. AA. sería intolerable. Frondizi afirmó su derecho a decidir sobre la política exterior, rechazó el tutelaje castrense,

mientras ratificó la vocación autonómica de la Argentina, con base en su identidad política y cultural: occidental y cristiana. En el marco de un intenso intercambio con sus asesores, Frondizi mantuvo una posición autónoma, optando por una excusa jurídicista, preparada por los funcionarios de la Cancillería en coordinación con el resto de los asesores políticos. En un memorándum muy sofisticado y con instrucciones precisas, Frondizi instruyó a Cárcano los lineamientos de su discurso, con tres ejes fundamentales:

- La Carta de la OEA no autorizaba a expulsar un miembro por no ser democrático. A pesar de los numerosos regímenes de fuerza que asolaron la región, no había antecedente de una expulsión.
- Ante el desafío revolucionario, era más conveniente mantener al gobierno cubano dentro de la OEA, con el fin de poder ejercer algún tipo de coerción sobre su gobierno, buscando evitar la propagación de la insurgencia en la región.
- Si la dependencia del régimen cubano de los lineamientos soviéticos iba en aumento, mantener a Cuba dentro del sistema regional podría disminuir esa injerencia (Llairó y Siepe, 2003).

Cárcano explicó en su discurso los motivos de la abstención argentina con un argumento marcadamente jurídico, que escondía el propósito político de no ceder a la presión de Washington y los sectores más recalcitrantes de las FF. AA.:

Desde el punto de vista jurídico entendemos que la resolución se aparta de dos principios básicos de las normas de este organismo regional, a saber: 1) Conceder al órgano de consulta una facultad mayor que la atribuida por el TIAR. 2) Aplicar una norma que no existe en la Carta de la OEA para la cual no dieron su consentimiento los Estados que firmaron y ratificaron dicho instrumento. Nuestro país, repito, respetuoso de las normas jurídicas como principio primero de su

vida internacional no puede apoyar con su voto esta resolución que va mucho más allá de las facultades a las cuales ha dado su consentimiento.

Al arribar a Buenos Aires, el canciller mantuvo un encuentro con la prensa y explicó su labor:

Yo he votado en Punta del Este de acuerdo con las órdenes recibidas del Presidente de la República, pero quiero agregar que si las órdenes hubieran sido votar por las sanciones, yo me hubiera retirado de la Conferencia y habría renunciado, porque *no puedo ser ministro de un país que acepte órdenes de potencias extranjeras*. Aplicar sanciones diplomáticas es políticamente inaceptable y jurídicamente improcedente y sin valor, pues el caso dominicano, alegado como precedente es totalmente distinto (Llairó y Siepe, 2003).

El discurso de Paraná

Al mediodía del sábado 3 de febrero de 1962, Frondizi participó del acto de inauguración de la construcción del Túnel Subfluvial entre Santa Fe y Entre Ríos, en un evento organizado por Raúl Uranga y Carlos Sylvestre Begnis, gobernadores de Entre Ríos y Santa Fe, que contó con la presencia del presidente de Uruguay, Eduardo Víctor Haedo. La guerra psicológica y mediática contra el gobierno estaba en su apogeo, con un presidente cercado por el asedio de los militares y de varios políticos golpistas (incluyendo a varios líderes de la UCRP). La presión de los militares anticomunistas arreciaba luego de la postura independiente asumida por la delegación argentina en la 8.^{va} Conferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Punta del Este, instancia en la que, como hemos analizado, la Argentina se había abstenido en esa votación, junto con Chile, Brasil, Bolivia, Ecuador y Uruguay. Cuba y México habían votado en contra.

Si una parte del discurso presidencial fue dirigido a defender su política exterior independiente, otra parte se enfocó en

enfrentar las maniobras golpistas. Por un lado, Frondizi defendió la diplomacia desarrollista en general y la posición ante la crisis hemisférica en particular.

Para ello, reafirmó conceptos propios de la autonomía diplomática regional, tales como la libre determinación de los pueblos, la solidaridad americana y la integridad hemisférica, afirmando la conveniencia de que Cuba, no obstante su vinculación con la Unión Soviética, debía permanecer en la OEA para negociar una convivencia posible y evitar al mismo tiempo una radicalización de la revolución y un aislamiento diplomático que hiciera inevitable la subordinación de La Habana a Moscú (Martínez, 2022).

Por otra parte, sus dichos se enfocaron en la crisis política interna o, en todo caso, en la repercusión interna de su política exterior. Si bien Frondizi fue depuesto luego del triunfo de una fórmula neoperonista en la provincia de Buenos Aires, la postura independiente mantenida en Punta del Este (junto con la presencia de Ernesto Guevara en Olivos) fue decisiva para llevar a cabo el golpe de Estado. Consciente del peligro inminente, Frondizi enfrentó a las FF. AA. con los siguientes dichos:

Cualquier pretexto les resulta útil para propiciar el derrocamiento del gobierno constitucional. Yo asumo la responsabilidad de denunciar ante el pueblo a estos políticos que se presentan como apóstoles de la democracia en el ámbito mundial, pero que están empeñados en acabar con la democracia en su propia patria.

(...)

Agitan el fantasma de la supuesta claudicación del gobierno ante el comunismo, con el único y oculto propósito de implantar una dictadura en el país. Allá ellos en sus planes liberticidas. Pero como argentino, tengo la obligación de señalar esta confabulación que tiene por objeto crear el clima del miedo y de la tiranía.

(...)

No se mueven solamente en la defensa de sus posiciones políticas amenazadas o de sus ambiciones personales. Responden a un cuadro más amplio y siniestro: a la conspiración mundial de los elementos reaccionarios que se oponen a la liberación

y el desarrollo de nuestros pueblos porque prefieren mantenerlos en su condición colonial.⁸¹

El golpe de Estado

Desde agosto de 1961 las FF. AA. ultimaban los detalles del golpe de Estado que derrocaría a Arturo Frondizi. Como fuera mencionado, el presidente desarrollista tuvo que soportar innumerables planteos o conatos militares durante su mandato. Los planteos buscaban cambios específicos de política o tenían como objetivo la remoción de algún ministro del gabinete, con particular obsesión alrededor del rol de Rogelio Frigerio en el gobierno. Sin embargo, desde mediados de 1961 el objetivo militar había ido más allá, para buscar el derrocamiento final del gobierno, escenario que trabajosamente logró postergarse tras sucesivas concesiones y negociaciones que minaron el poder real de Frondizi.

Si bien la decisión final del derrocamiento ya se había tomado en virtud de la visita de Guevara a Olivos, un acontecimiento vinculado –la posición independiente en Punta del Este– se combinó con la persistencia del *hecho peronista* en la política interna. Como hemos mencionado, Frondizi desplegó una *estrategia inclusiva* (Spinelli, 1995), intentando una vía de resolución del conflicto desatado entre el peronismo y el sistema político argentino. Pero dicha postura superadora siempre encontró el límite por el vehemente antiperonismo de las FF. AA., por el accionar insurgente de la resistencia peronista y por la estrategia personal del propio Perón, que se balanceaba entre la abstención verticalista y el acompañamiento frentista a la administración desarrollista.

El peronismo estaba disconforme con el gobierno desarrollista, pero, a pesar de la presión castrense, Frondizi buscó

⁸¹ <https://www.visiondesarrollista.org/discurso-de-parana/>.

cumplir con su promesa de sacar al peronismo de la ilegalidad y levantar la intervención a los sindicatos.

A pesar de la crítica coyuntura, en los últimos días todavía persistía en los altos mandos castrenses una variante política que podría haber salvado las formalidades del gobierno constitucional, con un presidente con poderes recortados, que lideraba un gabinete de coalición nombrado por las FF. AA.

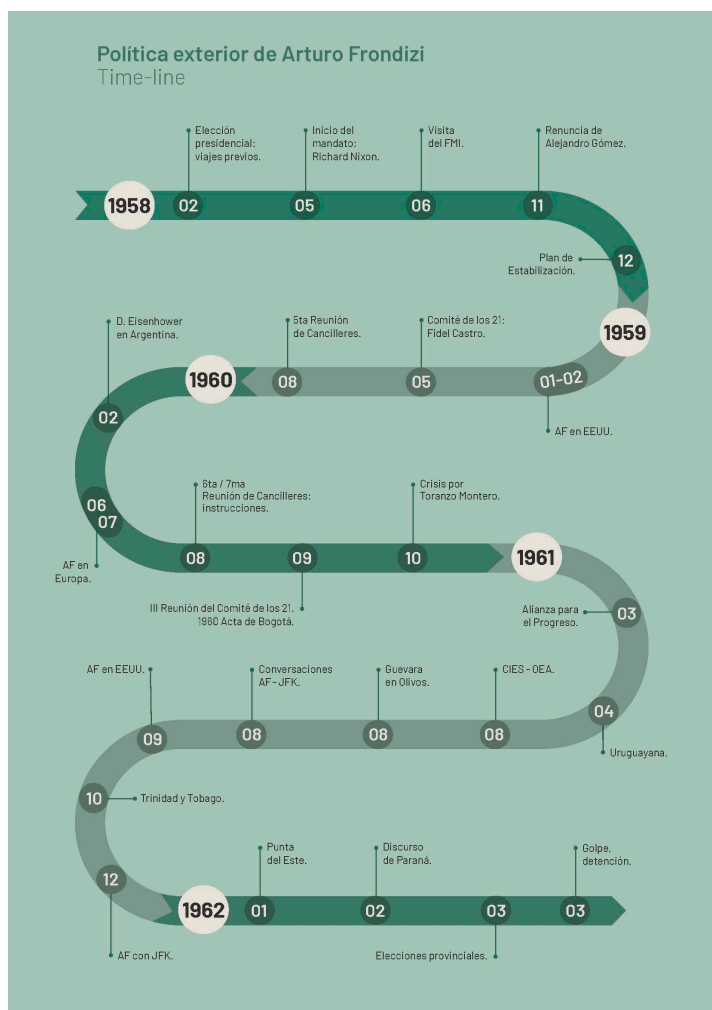
Tres factores desencadenaron la crisis final:

1. La decisión homogénea de la Marina de exigir la renuncia del presidente, formalizada el martes 20 y sostenida hasta el final.
2. La negativa de los partidos políticos de integrar el gabinete de coalición, evidenciada en el rechazo de Ricardo Balbín de tomar la oferta del general Rosendo Fraga. La UCRP, junto a otros partidos políticos (el PDP y PSD) publicó una carta donde exigía la renuncia.
3. El resultado negativo de la gestión Aramburu ante la clase política.⁸²

En las elecciones parciales para legisladores y gobernadores, el neoperonismo ganó diez de las catorce gobernaciones, entre ellas la de Buenos Aires. Para frenar lo inevitable, Frondizi cambió el gabinete e intervino esas provincias. Pero ya era tarde. Luego de intensas maniobras para detener el golpe, prefirió ir preso que renunciar y para evitar que un militar (el general Raúl Poggi) asumiera el poder, el mismo Frondizi diseñó un gambito final, coordinando con políticos leales y miembros de la Corte Suprema, un mecanismo sucesorio legalista e inesperado, para que el presidente del Senado, José María Guido, asumiera la presidencia tras su destitución. Frondizi permanecería detenido un año en Martín García, para luego ser alojado en un hotel en Bariloche, hasta su posterior liberación, tiempo después.

⁸² Fraga, Rosendo, *El ejército y Frondizi (1958-1961)*, Emecé, 1992, p. 290.

Imagen 6. Timeline de la política exterior de Arturo Frondizi



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Ideas matter.

Isaiah Berlin

Introducción

Esta investigación ha demostrado lo siguiente:

1. El gobierno de Frondizi mantuvo una política exterior con rasgos autonómicos.
2. Dicha autonomía fue híbrida, dado que combinó elementos tradicionales y nuevos, así como limitada, pues consideró los recursos reales de poder.
3. La autonomía híbrida soportó fuertes presiones domésticas y externas, así como una coyuntura nacional (con la situación económica local y con la inestabilidad política del posperonismo) e internacional (con el auge de la Guerra Fría y la crisis hemisférica) adversas a dicha estrategia.
4. La vocación autonómica estuvo influida por la formación intelectual del presidente y de sus asesores.

En el mundo bipolar que he descripto, la política exterior del gobierno de Frondizi posicionó a la Argentina en el subsistema atlántico-occidental (Llauró y Siepe, 2003), lo que supuso una serie de oportunidades, estímulos y desafíos (incluyendo instrumentos institucionales de ese

alineamiento, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otros), en el que la diplomacia frondicista protagonizó una serie de nudos temáticos:

- El afianzamiento de la relación con los EE. UU.
- El cambio de liderazgo (optando por los EE. UU. frente a Europa occidental).
- La apertura comercial (particularmente, con los países del Este europeo).
- La integración latinoamericana (basada en el eje argentino-brasileño, con una vocación realista y no declaratoria), y
- La búsqueda del equilibrio ante el Caso Cubano (con una posición independiente de los EE. UU.).

En ese escenario, la política exterior de Frondizi, con base en la labor de sus asesores y coherente con la propia formación intelectual del presidente, “mantuvo la concepción yrigoyenista y la tercera posición de Perón” (Llauró y Siepe, 2003: 211). La diversificación de la proyección internacional argentina (con base en una *política de múltiples apoyos*, analizada en el capítulo 1) implicó una reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores, con la creación de nuevas áreas temáticas y geográficas, con énfasis en las novedades políticas y económicas del escenario internacional. En esa reestructuración, las áreas y destinos multilaterales (representaciones ante la OEA, ONU y ALADI) adquirieron especial relevancia.

Tal como fuera demostrado, la vocación de integración regional, tanto política como económica, buscó generar mecanismos específicos que abandonaran el regionalismo retórico habitual en los diplomáticos de América Latina. La Operación Panamericana y la Conferencia de Uruguayana con Brasil, el Tratado de Viña del Mar con Chile y la resistencia al seguidismo interamericano en el Caso Cubano durante la conferencia de la OEA en Punta del Este son ejemplos concretos de esa vocación.

Diplomacia simultánea

Incluso antes de su llegada al poder, Frondizi soportó una extraordinaria presión originada en pura paranoia militar, que veía en el naciente desarrollismo una amenaza a *los valores de la patria*, un presunto mecanismo político que permitiría tanto la reivindicación del peronismo como la introducción del comunismo en la Argentina. Como fuera detallado, el objetivo de los militares de controlar la política nacional desplazó su foco hacia un área de interés relativamente inusual: la diplomacia argentina.

Este desplazamiento ocurrió no sólo porque en ese escenario se ponían en juego intereses económicos o políticos, sino porque allí tenía lugar una disputa sobre la *identidad política nacional*. El gobierno desplegó una agenda de política exterior con rasgos independientes mediante una diplomacia tabicada por el auge de la Guerra Fría, contexto en el que cualquier intento de autonomía en el hemisferio estuvo limitado por la *doctrina de las fronteras ideológicas*. Desde la perspectiva de los líderes castrenses, no se trataba sólo de una cuestión de seguridad nacional o hemisférica, sino de identidad nacional, de cuál era el sitio de pertenencia cultural. Así se trataba de dar batalla por ratificar la pertenencia a Occidente. Según expuse en el capítulo 5, esa disputa por la identidad cultural se observó en los escenarios internacionales clave para el sistema interamericano, tales como la Conferencia del CIES (Punta del Este, agosto de 1961) y la Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos (Punta del Este, enero de 1962). Fue en estas reuniones de alto nivel donde se discutieron los alcances de la Alianza para el Progreso (que Frondizi criticaba pública y privadamente por *asistencialista*) y la exclusión de Cuba de la OEA (a la que la Argentina se opuso por principios éticos, jurídicos y políticos). Asimismo, la diplomacia argentina trabajaba sobre dos ejes sustantivos: la modernización de las sociedades latinoamericanas (en las que persistían rasgos coloniales y modelos de producción agrícola) mediante una

estrategia de industrialización dirigida desde el Estado, y el modo de inserción de la región en el subsistema occidental y su alianza atlántica.

La posición autónoma de la delegación argentina –intentando coordinar posiciones con otros países de la región– enfrentó una doble, ostensible y sostenida presión: la de la diplomacia estadounidense y la de los sectores radicalizados de las FF. AA. argentinas. La obsesión *macartista* de las FF. AA. sobre el accionar de la delegación argentina llegó al punto de espiar los movimientos de la delegación con el servicio de inteligencia de la Marina. En ese contexto, la diplomacia frondicista mostraba su alineamiento con Occidente, pero buscaba mantener cierto *espacio político* para implementar la agenda de desarrollo con una perspectiva nacional.

La tensión en el hemisferio llegó a su punto más crítico en 1961. El 17 de abril, en Playa Girón (Bahía de Cochinos), tuvo lugar la invasión anticastrista a Cuba con apoyo logístico y financiero de Washington, fracasado intento que Kennedy heredó de la administración Eisenhower y que sólo sirvió para fortalecer el liderazgo de Fidel Castro. Aun en medio de un volátil escenario doméstico e internacional, el 22 de abril Frondizi se reunió con el presidente de Brasil, Janio Quadros, con quien firmó la Declaración de Uruguayana. Aunque el texto conjunto hizo menciones generales sobre política internacional, la reacción militar acusó al gobierno de Frondizi de comunista, por considerar a Quadros simpatizante de la posición cubana.

Frondizi, bajo el fuego cruzado de las presiones de los militares argentinos y de la Casa Blanca para que adoptara una posición más crítica ante la Revolución cubana, resistió en un posicionamiento principista y generó –con sus intentos de autonomía y su acercamiento estratégico a Brasil– las condiciones para su derrocamiento en 1962. Con total impunidad, los jerarcas militares violentaban al gobierno institucional, imbuidos de una cosmovisión de la Argentina y el mundo que combinaba ignorancia de los asuntos

internacionales, un antiperonismo visceral y un anticomunismo caricaturesco. Los diplomáticos desarrollistas –en un ejemplo de manual de *double-edge diplomacy* (Peter Evans, 1999)– tuvieron que negociar simultáneamente en el frente interno y el externo.

El escenario se volvió *interméstico* (Manning, 1979) y el curso de la política exterior fue conectado íntimamente con la política interna, en medio de una feroz crisis económico-social. Con notable irresponsabilidad, los diarios conservadores (particularmente *La Prensa*, *Correo de la Tarde*, *La Razón* y *La Nación*) promovían una imagen escandalosa de la Casa Rosada y del Palacio San Martín. La labor de la prensa tradicional no sólo promovió un posicionamiento de menor autonomía en materia internacional, sino que en más de una ocasión interactuó con el golpismo desplegado por los líderes de la UCRP para doblegar al gobierno desarrollista o terminar con él.

Pero Frondizi y sus funcionarios no sólo sufrieron presiones de poderosos actores habituados a un régimen pretoriano, que buscaban un tutelaje castrense aún más estrecho. A esa lista de presiones domésticas se sumaron las versiones internacional y local de los condicionantes externos. Historiadores (como Leandro Morgenfeld) y protagonistas (como Oscar Camilión) otorgan a algunas agencias del gobierno estadounidense –incluyendo, en distinta medida, a la propia embajada estadounidense en Buenos Aires (y al embajador Robert Mc Clintock, en particular)– un rol central en el aumento de la inestabilidad política del gobierno desarrollista, como forma de lograr un alineamiento con los EE. UU. Luego de analizar la documentación confidencial de la época, así como de comparar los discursos públicos, considero que la presión de la diplomacia estadounidense se manifestó a través de distintos canales:

1. de manera directa hacia Frondizi, en los encuentros presidenciales, con inusitada franqueza;

2. de manera colectiva, en los encuentros multilaterales (reuniones de consulta de cancilleres), ejerciendo presión sobre los altos funcionarios argentinos;
3. apelando a los circuitos de influencia castrense, como la Junta Interamericana de Defensa, generando presión al gobierno y proveyendo de información sustancial a los militares argentinos, y
4. a través de los diplomáticos estadounidenses en la Argentina.

Así, los diplomáticos argentinos fueron obligados a jugar un *two-level game* (Putnam, 1988), un escenario en el que debieron movilizar sus recursos políticos para enfrentar a poderosos actores domésticos con gran radio de acción y capacidad para formar coaliciones que buscaban influir abiertamente sobre el proceso de toma de decisiones.

Conscientes de la fuerte presión ejercida por los militares argentinos (particularmente de parte de la Armada, a través del almirante Gastón Clement, y del Ejército, por el general Carlos Toranzo Montero) que acusaban a la diplomacia argentina de *procomunista* y *tercerista* (en señal de continuación de la tercera posición del peronismo), el gobierno desarrollista experimentó serios desafíos para la *movilización de recursos políticos domésticos* (Evans, 1993) para enfrentar la postura radical y conservadora de los militares argentinos, así como un duro *frente de negociación interna* para la determinación de la política exterior bajo los influjos del escenario internacional.

En el caso específico del accionar diplomático durante la tensión hemisférica a causa del Caso Cubano, Frondizi practicó una estrategia externa con los siguientes atributos:

1. generó múltiples equilibrios, evitando el seguidismo con los EE. UU.;
2. resignificó su adhesión al mundo occidental y democrático, apoyando una salida regional y negociada al diferendo entre Washington y La Habana, y

3. optó por una *estrategia juricista* para soportar la presión interna e internacional, evitando el desafío abierto.

Los valores en el proceso de toma de decisión

Como he descrito en el capítulo 3, para el diseño y la implementación de su estrategia diplomática, Frondizi contó con un mecanismo institucional y para-institucional de asesoramiento. Dicho mecanismo fue coordinado por Rogelio Frigerio, a través de un dispositivo concéntrico en el que circulaba información confidencial sobre un futuro evento diplomático (una votación en un organismo multilateral, la visita de un funcionario extranjero o el viaje del presidente hacia el exterior), lo que motivaba una serie de propuestas que luego eran elevadas a consideración de Frigerio y, posteriormente, del presidente.

El circuito de ideas y de propuestas –similar al *Brain Trust* organizado por Franklin Delano Roosevelt– estuvo rodeado de la presión de varios factores domésticos e internacionales, que forzaron mecanismos de diplomacia paralela y obligaron al gobierno a una tensa y desgastante negociación, en una dinámica que solía impactar sobre el producto final del circuito de ideas (la posición de la diplomacia argentina en una reunión internacional o el texto final de un discurso), aunque sin abandonar el paradigma intelectual desarrollista que estipuló una nítida perspectiva en todo el proceso de toma de decisiones.

Ese circuito de ideas seguía un paradigma que determinaba nociones generales sobre el funcionamiento del mundo y el rol de la Argentina en el escenario internacional. En un nivel de mayor abstracción, dicho paradigma estaba imbuido de una serie de valores culturales que no sólo eran relevantes al momento de identificar un asunto prioritario en la agenda internacional, sino que cumplían un rol durante el proceso de evaluación de opciones ante dicho asunto,

así como durante la implementación de la estrategia diplomática en cuestión. Del tal modo, el desarrollismo actuó sobre la base de *juicios de valor* que desempeñaron un rol de crítica importancia antes, durante y después del posicionamiento argentino. Para medir el alcance de los valores en el análisis de un asunto público, la tradicional postura weberiana sostenía la importancia de exigir “la formación de conceptos precisos y la estricta separación entre saber empírico y juicios de valor”.

En la defensa de los principios que ordenarán las investigaciones de los *Archiv*, Weber planteó la necesidad de un ordenamiento conceptual de los hechos (ciencia social) y la exposición de ideales (política social), con el fin de evitar que estas polémicas penetren la actividad científica pura, indicando cuándo habla el investigador y cuándo el sujeto situado en torno a valores y sentimientos. Weber hace una disquisición sobre el eventual carácter moral del político, con lo cual busca evitar la estrechez ideológica y la intolerancia política.

Esa lectura ha sido desafiada por un enfoque más realista que considera que la proposición weberiana de escindir valores y hechos (con los valores operando para seleccionar un campo de estudio y en la interpretación *a posteriori*) no refleja la presencia *ubicua y persistente* de los valores *durante* la misma interpretación de un fenómeno (Strasser, 1979). Estos valores culturales permearon el análisis del escenario internacional, estuvieron presentes en la implementación de la estrategia diplomática desarrollista y fueron decisivos en la *cultura endogámica* que rodeó el proceso de toma de decisiones de la –Weber *dixit*– *camarilla gubernamental*, la trama burocrático-organizacional en la que la diplomacia desarrollista de ningún modo se desligó de los condicionantes locales y sistémicos. Sin embargo, el comportamiento de los actores involucrados en la formulación de la política exterior desarrollista, que mimetizaron su perspectiva e intereses con los del Estado nación que representaban, fue decisivo (Míguez, 2022). Los asesores que rodearon al

presidente Frondizi fueron *agentes burocráticos que actuaron bajo la influencia de las lógicas que rigen específicamente oficinas estatales durante una coyuntura política en particular* (Allison, 1971), y desplegaron, como mencionamos, dada la interacción entre la política internacional y la doméstica entre 1958 y 1962, una diplomacia de “doble nivel”.

Los valores culturales del gobierno desarrollista se conformaban alrededor de una serie de ejes temáticos:

- Nuestro país había recuperado su democracia y el gobierno desarrollista era el legítimo representante del mandato popular, lo que implicaba la obediencia de las FF. AA. y del resto de los actores institucionales al gobierno constitucional.
- La Argentina formaba parte, simultáneamente, de Occidente y de América Latina, lo que establecía parámetros claros en su identidad cultural, política y estratégica.
- El principal objetivo de la política exterior era cumplir la agenda de desarrollo, sin olvidar los principios tradicionales de nuestra política exterior, tales como el respeto irrestricto a la soberanía nacional, el principio de no intervención y la solución pacífica de las controversias.
- Los objetivos de desarrollo y de respeto a la autonomía externa, lejos de ser contradictorios, eran complementarios, a partir de una *diplomacia de múltiples puntos de apoyo*.
- La agenda de desarrollo debía enfocarse en la industrialización de la economía argentina, para lo que resultaba necesario llevar a cabo reformas estructurales e insertar la producción nacional en los mercados internacionales, sin limitaciones ideológicas, así como obtener inversiones externas para dinamizar sectores críticos para la economía.
- Las reformas económicas debían evitar la perpetuación de la Argentina agraria, así como la mera distribución de bienes y servicios de la economía peronista, lo

que implicaba establecer como prioridades el aumento significativo de la producción de los sectores básicos (siderurgia y combustibles), para reducir nuestra dependencia externa.

- El desarrollo económico debía tomar en consideración el escenario asimétrico de la economía internacional, formado por la lógica centro-periferia y tabicado por el deterioro de los términos del intercambio. Sin embargo, las premisas económicas se diferenciaban del dependentismo cepaliano y de otros estructuralismos latinoamericanos, particularmente en torno al uso de ciertas herramientas (inversiones extranjeras y reforma agraria).
- La política exterior argentina debía abandonar la relación especial con el Reino Unido y establecer una relación madura con los EE. UU., consciente de las necesidades argentinas en materia de seguridad internacional, asistencia al desarrollo y apertura de mercados internacionales.
- Nuestro país debía modernizar tanto sus instituciones como su esquema productivo y sus puntos de vista, es decir, abandonar el paradigma conservador que lo ataba a la decadencia, a la dependencia económica y al atraso cultural.

El sujeto de la política exterior argentina

Los asesores presidenciales estaban contenidos, por fuera de diferencias en su formación, en una *perspectiva generacional*, delimitada por un paradigma con dos ejes: la imperiosa necesidad de cambio y la disputa por la modernidad. A diferencia de posteriores intentos de modernización (la versión autocrática de la modernización del Proceso de Reorganización Nacional o la promovida por el neoliberalismo de los años 90 durante el menemismo), la modernidad

desarrollista se enfocó en desafiar la sacralidad de una Argentina como república agraria alejada de las transformaciones internacionales.

Para ello, tanto en la campaña electoral como durante el gobierno, el desarrollismo promovió la articulación de un *sujeto histórico* que protagonizara el cambio necesario e hiciera de la Argentina un país moderno. Ese sujeto histórico estaba pensado en términos de una alianza de clases superadora de la antinomia peronismo/antiperonismo, en un momento de *cambio acelerado* en los términos que lo describe la historia conceptual:

Sin cambio no hay objeto histórico. El tiempo histórico juega un rol crucial, pues en él, entendido como aceleración del cambio, tiene lugar la constante reproducción de la tensión entre la sociedad y su *transformación y acondicionamiento y la elaboración lingüística. Toda historia se alimenta de esta tensión* (Koselleck, 2012).

En ese proceso, el *impacto de las prácticas* (Doval, 2015) de la red de asesores en la toma de decisión presidencial interactuó con un mecanismo de intersubjetividad (con estructuras, agentes, reglas y significados culturales que otorgaron sentido, crearon identidad y orientaron a la acción), en relación con el contexto (entorno material externo e interno, que brinda un marco interpretativo de los intereses) y con el poder (como acciones intersubjetivamente significativas: valorar conductas e imponer agendas). En efecto, dichas prácticas fueron orientadas y justificadas a través de dispositivos enunciativos que conformaron *discursos*, los que tuvieron un impacto en un marco cultural específico y en función de los roles asumidos por los asesores en el sistema.

El discurso desarrollista se sumó a la tendencia global de cambio, modernidad, racionalidad y desarrollo, y así consolidó una renovación conceptual, que buscó dar nombre y otorgar sentido a una época de grandes transformaciones:

Existen palabras cuyos nexos de sentido se densifican y se convierten en nodos semánticos, puesto que articulan toda una red de significados. Es entonces cuando estamos en presencia de un concepto. Se habla de un concepto fundamental cuando éste se vuelve imprescindible e irremplazable para una cultura, porque conecta y sintetiza muchísimos significados particulares de manera muy compleja (Blanco Rivero, 2012).

Hubo, dentro de esa red de asesores y en constante interacción con otros agentes políticos, relaciones conflictivas/exógenas o cooperativas/racionales, que fueron definidas por intereses e interacciones cambiantes. Por momentos, el entorno presidencial conformó una *advocacy coalition framework* (ACF, Sabatier, 1991) desarrollista que impulsó reformas y modificó la agenda política tradicional. Ese mecanismo se observó en toda la actividad gubernamental, incluyendo la política exterior, al poner en la agenda diplomática un listado de convicciones que no formaban parte del grupo de ideas tradicionales del Palacio San Martín.

A través de dicha *coalición desarrollista*, Frondizi y sus asesores identificaron su sistema de creencias como la base heurística primaria sobre la que descansó el proceso de toma de decisiones, en torno a lo que se denomina *deep core beliefs*, valores culturales fundamentales compartidos por esa coalición que impusieron parámetros para la toma de decisión de la diplomacia argentina.

Durante el gobierno desarrollista, el funcionamiento de esa ACF fue similar al de una *comunidad epistémica* (CE, Peter Haas, 1992), una agrupación informal integrada por profesionales cercanos al presidente Frondizi que tenían similares valores políticos y buscaron influir desde su óptica en la arena de las políticas públicas. El funcionamiento de la CE desarrollista desplegó una serie de prácticas mutuamente aceptadas entre los integrantes, ya que compartían estrategias similares de *construcción social de la realidad* (Roth Deubel, 2002) en la determinación de los marcos y prácticas socialmente legítimos para implementar la agenda

diplomática. Dicha CE, conformada por una red de expertos desarrollistas que compartían creencias, perspectivas y valores acerca de determinados asuntos públicos, tuvo un mecanismo de circulación de información que determinó los desafíos y estableció un cálculo de premios y castigos para la toma de decisión, impuso una perspectiva dentro de la cual se movió dicho proceso.

De tal modo, la red de asesores presidenciales promovió nuevas acciones de política exterior a través de la circulación de nociones que justificaron el cambio de posiciones, la conformación de nuevos paradigmas y el establecimiento de un tipo de secuencias discursivas que fijaron una *nueva normalidad* (Peter Hall, 1993), con diferentes valores, ideas y representaciones en la diplomacia argentina, de modo que se constituyeron nuevas *matrices cognitivas y normativas*. Del análisis de las discusiones sobre la política exterior desarrollista surge la huella de una variable que, en general, aparece con registros indeterminados y de naturaleza intangible. Me refiero al impacto de intelectuales prestigiosos en el proceso de toma de decisión gubernamental, a través de un *doble camino* (Weir y Skocpol, 1985) entre lo académico y lo gubernamental, que proveyó ideas a los funcionarios de alto rango y generó impacto en la opinión pública.

Al revisar la transformación operada en la matriz de la política exterior argentina, a partir de los cambios en las convicciones presidenciales, que generaron el escenario propicio para una autonomía híbrida, podemos observar que no sólo fueron significativas las grandes ideas que aportaba una cosmovisión (la ética krausista), sino que también tuvieron un rol las *ideas de rango intermedio*, a las que calificaremos como *creencias programáticas* (Berman, 1998), nociones útiles para lograr enfoques específicos sobre la agenda coyuntural. En esa perspectiva, vemos que el sistema de creencias de los actores involucrados en la toma de decisiones resultó de significativa importancia. Si la identidad política del país estaba en juego en la política exterior, esta tensión entre Frondizi y su equipo y los líderes de las

FF. AA. argentinas se expresaba también en términos de conservadurismo frente a la modernidad.

Las convicciones del presidente y su grupo de asesores influyeron en acciones como:

- el escepticismo frente al carácter asistencialista de la Alianza para el Progreso;
- el alto perfil frente al Caso Cubano (intentando mediar entre Cuba y los Estados Unidos, adoptando una posición principista en Punta del Este e invitando a Ernesto Guevara a la Quinta Presidencial), y
- la estrategia de vinculación bilateral con Brasil, abandonando el paradigma de competencia por uno de cooperación.

Del lado castrense, se notó la gravitación de concepciones geopolíticas provenientes del realismo clásico, con la convicción de que el Estado funciona como un actor unificado en el escenario internacional y que tiene a la anarquía como principio ordenador de las relaciones internacionales, según la cual todo análisis está subordinado al interés nacional (fijado en la binaria perspectiva castrense de la Guerra Fría), y concibe el conflicto político-militar como inevitable (Russell, 1996). Los diplomáticos desarrollistas consideraban que la pérdida de poder y la reducción de la autonomía en la toma de decisiones constreñían el proyecto nacional.

Así, tomaron distancia de los ejes conceptuales de la Revolución Libertadora y ya en sus primeras formulaciones teóricas

el presidente se negó a delegar su responsabilidad y manejo personal, manteniéndose fiel a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. A lo largo de su gobierno, y en cuanto a la dimensión político-diplomática, la tradición ideológica del propio presidente se expresó en varias oportunidades (Míguez, 2017: 621-622).

Frondizi, por su parte, tomó decisiones basado en un sistema de creencias con principios ordenadores sustantivamente diferentes a los de los líderes militares, expresados en decisiones de crítica relevancia y con una diplomacia de alto perfil, que en algunos momentos adoptó una *estrategia de cornisa*. La diplomacia desarrollista estuvo dominada por la visión de un país moderno, inserto en Occidente pero vinculado a la región latinoamericana, con un rol importante en el escenario internacional, que tuvo su foco en la agenda de desarrollo pero que nunca abandonó los tradicionales principios de la política exterior argentina.

El rol de los valores culturales de los asesores del presidente en el proceso de toma de decisión de la política exterior desarrollista nos muestra la validez de la literatura académica enfocada en las *ideas y creencias de los líderes gubernamentales*. Los procesos cognitivos de dichos asesores afectaron significativamente las decisiones, una dimensión usualmente no visibilizada por los enfoques tradicionales (realismo clásico, neorrealismo y liberalismo institucional), cuyo punto de partida es el modelo racionalista de parte del actor principal del escenario internacional: el Estado. En otras lecturas, como la reflectivista, las ideas y las creencias constituyen un elemento central de análisis, ya que, en palabras de Alexander Wendt, el análisis se concentra en “prácticas de conocimiento que constituyen sujetos”, enfoque que permite explicar mejor el proceso de toma de decisión durante el desarrollismo.⁸³

Otra dimensión abordada en nuestra lectura fue *la naturaleza del sujeto* que llevó adelante la política exterior argentina. Este asunto resultó particularmente relevante para mi enfoque, dada las características de la modernidad desarrollista, lo que implicó desmontar algunas ideas convencionales sobre quién es el protagonista de la política exterior. Con dicho objetivo, puse el acento en la problematización

⁸³ Foy, Matheu, *Historia y creencias de política exterior*, UTDT, 2022, pp. 6 y ss. <https://tinyurl.com/ycyu97zs>.

del sujeto de las relaciones exteriores durante el gobierno de Frondizi y describí de qué modo el proceso de toma de decisiones devino en un complejo entramado de interacciones, que puso en entredicho la noción habitual de racionalidad y homogeneidad del Estado en esa materia. Así, determiné que no existió un sujeto político que conquistó un poder gubernamental previamente constituido, sino que señalé la existencia de una lógica relacional que construyó un *nuevo tipo de poder*, mientras definía una *nueva subjetividad*, considerando que “no se concibe la posibilidad de un sujeto no inmerso en relaciones de poder intersubjetivas”.⁸⁴ El poder político, durante el desarrollismo, no fue una dimensión preexistente que el gobierno de Frondizi ocupó, sino que fue resultado de la interacción de los actores políticos relevantes, las fuerzas opositoras, los factores de poder local e internacional, lo cual generó un *poder de nuevo cuño* desempeñado por un *nuevo sujeto político*, cuya expresión en materia de política exterior tuvo atributos novedosos.

Si la batería de herramientas que mencioné en los capítulos 3, 4 y 5 (*sistema de creencias, mapa cognitivo, imágenes, percepciones, ideas de rango intermedio*) nos mostró la naturaleza del proceso de toma de decisión en la diplomacia frondicista, al mismo tiempo hizo evidente que dichas prácticas consolidaron un *sujeto específico* en las relaciones internacionales de esa época.

En tal sentido, verifiqué que la concepción del poder estatal durante el desarrollismo fue indubitavelmente relacional, esto es, producto de una relación entre agentes y estructuras, y no un objeto previo y externo a la dinámica política anterior al gobierno de Frondizi. He afirmado que el sujeto de la diplomacia argentina fue resultado del esquema de relacionamiento del presidente y de sus asesores. Dicho sujeto se constituyó, así, a través del ejercicio de

⁸⁴ Cuadro, Mariela, La problematización del sujeto en RRII, *Revista UNSAM*, n.º 56, pp. 63 y ss. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>.

un dispositivo que mientras tomó decisiones conformó un mecanismo, estableció reglas, instituyó prácticas, adjudicó roles, desechó opciones y adoptó posiciones. Por cierto, dicho dispositivo no tuvo lugar en un vacío contextual, sino que debió interactuar y encontrar límites ante la coyuntura. Si las variables intangibles (ideas, principios y mapa conceptual) fueron de crítica relevancia para la diplomacia desarrollista, pudieron verificarse disonancias parciales entre su sistema de creencias y el resultado final del proceso de toma de decisiones, ante el evento denominado *umbral decisional* (Russell, 1996: 6).

En algunas ocasiones, la posición argentina evidenció que las creencias de los asesores no determinaron la política exterior del gobierno, sino que ante la presencia de una coyuntura nacional y/o internacional de crisis, el gobierno desarrollista adoptó una *estrategia intermedia*, que buscaba una salida autónoma aunque mesurada. Ha sido comprobado, particularmente en el capítulo 5, que la política exterior argentina en el período 1958-1962 se comportó como una variable dependiente de tres factores: la presión de los líderes militares argentinos, el rol de la diplomacia de los EE. UU. y la labor de los asesores presidenciales. Esta *performance* resultó especialmente visible en 4 eventos de crítica importancia:

- las conferencias de cancilleres en Costa Rica (agosto de 1960);
- la visita de Ernesto Guevara a Olivos (agosto de 1961);
- las reuniones entre Arturo Frondizi y John Kennedy (septiembre y diciembre de 1961) y
- las conferencias ministeriales en Uruguay (agosto de 1961 y enero de 1962).

Esta *estrategia intermedia* adoptada ante una coyuntura con características de *umbral decisional* resulta particularmente visible si nos enfocamos en los matices del proceso de toma de decisión, los recursos materiales y simbólicos

de la diplomacia argentina y la postura final del Palacio San Martín. Como resultado del análisis de la documentación revisada, la posición de la diplomacia argentina en las conferencias ministeriales de Costa Rica experimentó una serie de cambios. La posición original, con la postura oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, sufrió la presión simultánea de las FF. AA. argentinas y de la diplomacia estadounidense. La redacción final de las instrucciones y el comportamiento de la delegación fueron finalmente influidos por el círculo de asesores presidenciales, los que desplegaron una diplomacia paralela cuyo objetivo era destacar la importancia de la cooperación técnica y financiera estadounidense a cambio del cerco al gobierno revolucionario cubano. La visita de Ernesto Guevara mostró los costos domésticos y externos de una política exterior con rasgos autonómicos. A la presión de las FF. AA. (que tenían especial interés en la diplomacia desarrollista) se sumó la ambivalente posición de la diplomacia de EE. UU., dubitativa sobre aceptar la propuesta argentina de mediar entre Washington y La Habana por la crisis hemisférica.

La formación intelectual y el paradigma generacional de Frondizi fueron determinantes a la hora de asumir esa riesgosa postura. Las reuniones entre Frondizi y Kennedy demostraron que la presión de los EE. UU. en combinación con los líderes castrenses para obtener una posición de completo alineamiento en la política exterior argentina, particularmente frente al problema cubano, resultó balanceada con las convicciones del círculo de asesores presidenciales, quienes brindaron al presidente una narrativa según la cual el fenómeno revolucionario no se originaba en la influencia de la URSS en la región sino en las terribles condiciones de vida de los latinoamericanos, para lo que se necesitaba que los EE. UU. cooperaran con el desarrollo estructural de las economías de la región.

Las conferencias de la CIES y de cancilleres de la OEA en Uruguay mostraron una política exterior argentina presa de distintas variables independientes, pero cuyo proceso

de toma de decisiones debió afrontar la presión antes mencionada: la diplomacia estadounidense buscaba condenar al gobierno cubano por razones de seguridad hemisférica, al igual que los militares argentinos, los que, al mismo tiempo, presionaban por motivos de identidad política nacional para que fuera rechazado el régimen comunista. Los asesores presidenciales, en combinación con algunos diplomáticos de carrera, enfrentaron la presión doméstica e internacional y evitaron acompañar la expulsión del gobierno habanero, invocando motivos jurídicos. La diplomacia argentina mantuvo así rasgos autonómicos.

Esa autonomía recogió posturas tradicionales (el respeto a la autodeterminación, el valor de la soberanía nacional y la solidaridad latinoamericana), al tiempo que innovó en sus parámetros y objetivos (el foco de la política exterior era promover la agenda de desarrollo, lo que debía alcanzarse manteniendo principios éticos). Como expliqué en el capítulo 3, esa autonomía adquirió una versión particular, que he denominado híbrida, considerando las transformaciones experimentadas y el resultado obtenido. A lo largo de la investigación he revisado las vicisitudes atravesadas por la diplomacia desarrollista, visiblemente condicionada por factores internos y externos. Como he descrito, la estrategia autonómica –aunque era consciente de la asimetría internacional, de los costos (internos y externos) de sostener posiciones independientes y del reducido margen de operación– buscó construir y mantener un *espacio político* que le permitiera maniobrar ante un escenario desafiante. En la conformación de dicha estrategia, observo una similitud conceptual en el modo en el que se construyó dicha *autonomía híbrida* y en los cambios producidos en el pensamiento económico desarrollista.

La división de tareas entre Frondizi y Frigerio generó una sinergia única en la política argentina, con cambios sustantivos en el plan de industrialización, el impensado uso de capitales extranjeros y la transformación de un discurso nacionalista tradicional por un paradigma modernizante e

integrador. Como destacué, la política exterior y la economía frondicista estaban imbricadas, mutuamente condicionadas y constituían dimensiones mutuamente influyentes. Así que podemos aseverar que el proceso de hibridación fue simultáneo y concomitante, y en la búsqueda de espacio político se transformó la versión nacionalista tradicional por una moderna y enfocada en resultados, porque, como bien lo explica un protagonista de la diplomacia desarrollista:

El nacionalismo había estado asociado permanentemente con un esquema autárquico del desarrollo económico y de la política de inversión. En la época de Frondizi significó lo contrario, sin perjuicio de que la Argentina no estuviera dispuesta en ese momento para una apertura incondicional como la que se produjo en otras etapas del avance de la globalización (Camilión, 1999: 42).

En el caso de la política exterior, Frondizi vio transformada su original prosapia radical, imbuida de un fuerte relato de tono nacionalista y latinoamericanista (particularmente frente al rol de los EE. UU. en la región), por la conformación de un dispositivo moderno, heterogéneo, que asumía la preeminencia estadounidense en Latinoamérica pero combinaba esa noción con la identidad occidental argentina (identidad que a su vez era latinoamericana, subdesarrollada y católica, como siempre destacamos, no tanto en su naturaleza confesional sino como marca cultural alejada del marxismo ateo, así como de pertenencia a los valores occidentales judeo-cristianos), con una triple operación de significación política, para organizar la política exterior tanto por la identidad cultural como por la coyuntura internacional.

Si, como sostiene Altamirano (1998), al subir al poder con un discurso nacionalista y luego virar hacia posiciones pragmáticas e innovadoras, tanto en política como en economía, Frondizi atravesó un verdadero proceso de *hibridación ideológica*, podemos afirmar que su política

exterior experimentó una transformación similar, partiendo de nociones tradicionales y propias de otra coyuntura, para hibridarlas en una vocación heterogénea que combinaba idealismo institucional con posiciones nacionalistas, vocación pragmática en la relación bilateral con EE. UU., equilibrio internacional ante los peligros de la Guerra Fría, foco en la agenda de desarrollo y la construcción de una imagen nacional de un país moderno, integrado y modelo alternativo a la insurgencia revolucionaria.

El aporte de este texto

Este texto problematizó el comportamiento de la política exterior como variable dependiente de estudio, influida por variables independientes, oportunamente descritas, que la condicionaron. Dentro de estas variables independientes, este texto determinó la influencia de las ideas y el rol de los intelectuales en la política exterior del gobierno de Frondizi. En el caso de los intelectuales que formaron parte de los círculos áulicos de la presidencia (particularmente los reunidos en La Usina), su influencia fue medida de tres maneras:

1. El trabajo de los asesores al definir los ejes de cada discurso de Arturo Frondizi en política exterior y las posiciones en reuniones multilaterales.
2. La preparación de material previa a los viajes de Frondizi al exterior y a las reuniones hemisféricas de cancilleres.
3. Las propuestas, que eran editadas por Rogelio Frigerio y luego puestas a disposición del presidente y el canciller de turno.

De la bibliografía revisada, los archivos consultados y las entrevistas llevadas a cabo con los protagonistas, mi investigación comprobó que las principales decisiones (discurso

del presidente o canciller, viaje presidencial y posicionamiento en reunión multilateral) diplomáticas desarrollistas respondían al siguiente mecanismo:

1. La toma de decisión recibió la influencia de intelectuales cercanos a Frondizi.
2. Las propuestas a la toma de decisión estaban enmarcadas en una cosmovisión del mundo, del país, de la economía y de la política.
3. Las propuestas fueron redactadas reflejando la formación intelectual y política de un grupo de colaboradores con experiencias personales y profesionales similares (aunque no idénticas), lo cual conformó un (*Bourdieu dixit*) *habitus*.
4. La forma final de las propuestas tenía la marca de Rogelio Frigerio, *primus inter pares* en La Usina y otros grupos cercanos al presidente Frondizi.
5. Las propuestas eran influyentes, pero no siempre eran aceptadas de forma lineal por Frondizi, quien tenía sus propios puntos de vista y una sólida formación intelectual.
6. La toma de decisión no estuvo basada solamente en ideas o perspectivas conceptuales, sino que se vinculó con varios parámetros materiales, entre los que podemos mencionar:
 - a. necesidades económicas,
 - b. presiones de los EE. UU., en su rol de gendarme anticomunista en el hemisferio,
 - c. condicionamiento del antiperonismo político y cultural,
 - d. vocación pretoriana de las FF. AA.,
 - e. obsesión anticomunista y antiperonista de las FF. AA.,⁸⁵

⁸⁵ <https://credo.library.umass.edu/view/full/mufs020-bav4-i008>.

- f. condicionamiento de un escenario internacional en plena Guerra Fría,
- g. estrategia golpista de la UCRP,
- h. activismo sindical e insurgencia peronista,
- i. rol de Perón en el exilio.

Los usos de este ensayo

La esencia humana no es algo abstracto inherente a cada individuo. Es, en su realidad, el conjunto de las relaciones sociales.

Sexta Tesis sobre Feuerbach. Carlos Marx (1845)

Esta investigación ha desafiado el paradigma convencional de interpretación de la diplomacia desarrollista, que sostenía que su objetivo fue meramente económico-comercial, dada la ideología del gobierno y las particularidades de las coyunturas nacional e internacional. Al mismo tiempo, se ha puesto en cuestión la noción clásica de que esa estrategia diplomática debe ser comprendida y, eventualmente, juzgada, sólo por las condiciones materiales en que tuvo lugar. Para dicho enfoque, las ideas sólo son un factor adicional que maquilla los intereses materiales reales que conformaron la fórmula de la política exterior argentina de la época.

Mi argumento difiere sustancialmente. Por la documentación expuesta y los argumentos esgrimidos, afirmo que las ideas fueron la piedra basal a partir de la cual se delimitó el proceso de toma de decisión. Si, como sostiene nuestra mirada, tanto las ideas como la identidad cultural no sólo colorean la percepción del escenario de la toma de decisión sino que al mismo tiempo son elementos constitutivos de la definición de los intereses, resulta necesario incorporar, definitivamente, los datos de la cultura de época y la formación intelectual de los que están inmersos los tomadores de decisión.

Como he mostrado a lo largo de mi investigación, sobre la base de los argumentos provistos por Keohane y Goldstein,⁸⁶ las ideas tuvieron un rol central en el planeamiento y en la implementación de la política exterior desarrollista, a partir del sistema de creencias de los funcionarios que asesoraron al presidente Frondizi. Como fuera demostrado, las creencias de los asesores brindaron una noción del mundo y de la Argentina, limitaron las opciones en un contexto de particular incertidumbre, lubricaron el proceso institucional y parainstitucional de toma de decisión e influyeron de manera decisiva tanto en el cálculo costo-beneficio como en la definición del interés nacional. La forma de medir la *performance* de la diplomacia argentina tiene que incorporar la tensión entre la política interna, la complejidad tecnoburocrática y la conformación de una identidad cultural nacional a partir de la estrategia de inserción internacional de la Argentina.

Los usos futuros de este escrito podrían incluir la noción de que las preferencias de los tomadores de decisión no son dadas sino adquiridas, en un proceso intersubjetivo que suele tender a la homogeneidad generacional, aun con las diversidades propias de cada caso. Esas nociones del mundo y esa autopercepción de la Argentina en el escenario internacional resultan exógenas de las condiciones materiales, forman parte sustantiva de la estrategia internacional de países medianos y periféricos y están presentes en todo el proceso, tanto en el diseño como en la instrumentación e incluso en la justificación posterior de la conducta adoptada.

Como mencioné, en los futuros análisis de la política exterior argentina podría considerarse que las decisiones en política exterior no son producto exclusivo de un

⁸⁶ Keohane, Robert; Goldstein J. *Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change*. Cornell University Press. USA, 1993, pp. 3-16. Comparar Wendt, Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge University Press. USA, 2003, pp. 115-116.

proceso de cálculo costo-beneficio, sino más bien de *procesos dialógicos* (Polanco, 2013) en los que la racionalidad es construida a partir de la combinación de distintas cosmovisiones, mediante un mecanismo de resignificación de los intereses a defender, los recursos a utilizar y las prioridades a atender.

Un uso práctico de esta propuesta permitiría comprender que las ideas, si bien no muestran una relación de causalidad en la determinación de la estrategia a adoptar, son sustantivas en la definición de los intereses nacionales y en la definición del escenario en que dichos intereses deben ser preservados.

Esta investigación podría proveer de un punto de vista útil para futuros estudios de caso de políticas exteriores, al considerar el rol de los asesores del presidente y del canciller. En el caso del gobierno desarrollista, el presidente y el canciller fueron rodeados de intelectuales con una particular dotación de capital simbólico, considerando que ellos mismos también eran portadores de una particular biografía. Los análisis del proceso de toma de decisión podrían sumar el estudio de los sistemas simbólicos y la construcción de la subjetividad, como forma de determinar el sentido de las acciones de los participantes en el proceso central de toma de decisión, a partir de una forma particular de interacción entre los individuos que forman parte de esa estructura. Una mirada asertiva para el proceso de toma de decisión en política exterior debe incluir, asimismo, el rol de dichos asesores en combinación con la diplomacia profesional, la que tuvo un rol significativo durante el gobierno de Frondizi, así como durante la segunda mitad del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI.

Entender cómo se toman las decisiones en materia de política exterior en una potencia mediana, occidental y periférica podría asimismo permitir comprender que, por fuera de las limitaciones en materia de recursos de poder real o simbólico, un país de esas características puede tener un rol

significativo en el escenario internacional y perseguir con eficacia el interés nacional en su estrategia internacional.

Para ello, se deberá generar un debate doméstico entre los principales actores que habitualmente protagonizan la política exterior y también entre los que históricamente no han sido convocados a esa tarea, incluyendo no sólo al cuerpo diplomático profesional y a la administración política de turno, sino también al sector académico, al empresariado, a la sociedad civil, a los líderes comunitarios, a representantes de instancias subnacionales y a los miembros de la paradiplomacia, para definir la fórmula del interés nacional, identificar las oportunidades y los riesgos del siempre volátil escenario internacional, conformar alianzas y priorizar objetivos concretos.

En ese debate y en la implementación inteligente de la estrategia nacional de inserción internacional, un país de esas características deberá tomar en consideración de qué forma, muchas veces inconsciente, se percibe el mundo y la propia nación, con la intención de no dar por sentado ninguna mirada preliminar, de cuestionar paradigmas establecidos y forzar con prudencia las limitaciones iniciales, para generar el espacio político necesario para decidir con cierta autonomía la estrategia diplomática nacional; debe diseñar un dispositivo intelectual e institucional que permita comprender cabalmente lo que sucede e implementar una estrategia con foco en las necesidades concretas de sus ciudadanos.

Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas del capítulo 1

- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice* (Richard Nice, trans.). Cambridge University Press.
- Braveboy, J. A. (2003). *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. Lynne Rienner, Boulder.
- Cooper, R. N. (1968). *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*. Columbia University Press,
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Foucault, M. (1996). *Lenguaje y literatura*. Paidós.
- Goldstein, J. y Keohane, R. O. (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press.
- Haas, P. M. (1991). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, vol. 46(1).
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Harvard University Press.
- Lanús, J. A. (1996). *De Chapultepec al Beagle II*. Hyspamérica.
- Lizardo, O. (2004). The Cognitive Origins of Bourdieu's Habitus. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 34: 4, 0021-8308.
- Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Inter-mestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, vol. 5(2).

- Mayer, P.; Hasenclever, A. y Rittberger, V. (2009). *Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes*. *Mershon International Studies Review*.
- Merke, F. (2013). *Identidad y política exterior en la teoría de las relaciones internacionales*. Idicso.
- Milner, H. V. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press.
- Polanco Guevara, A. (2013). *Las ideas en la política exterior: discusiones desde el liberalismo y el constructivismo*. Universidad Colegio Mayor.
- Potash, R. (1981). *El ejército y la política en la Argentina. De Perón a Frondizi, 1945-1962*. Editorial Sudamericana.
- Putnam, R. D. (1988). *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. *International Organization*, vol. 42(3).
- Rapoport, M. (1997). *El laberinto argentino*. Eudeba.
- Rouquié, A. (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II (1943-1973)*. Emecé.
- Rouquié, A. (1967). *Radicales y desarrollistas*. Schapire.
- Russell, R. (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Grupo editor de América Latina.
- Russell, R. (1996). *Sistemas de creencias y política exterior argentina*. FLACSO.
- Sikkink, K (2009). *Ideas and institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Cornell University Press.
- Szusterman, C. (1993). *Frondizi, la política del desconcierto*. Emecé.
- Wendt, A. (Jun, 1994). *Collective Identity formation and the International State*. *The American Political Science Review*, vol. 88(2).

Referencias bibliográficas del capítulo 2

- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. *Richardson, J., Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood, 241-58.
- Braveboy, J. A. (2003). *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. Lynne Rienner, Boulder.
- Cavarozzi, M. (2010). *Autoritarismo y democracia* (edición revisada y ampliada). Eudeba.
- Escudé, C. (1999). Capítulo 63: La política exterior al servicio de una estrategia de desarrollo económico (1958-1962). En Cisneros, A. y Escudé, C. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Tomo XIII: Las relaciones políticas, 1943-1966*. Centro de Estudios de Política Exterior. Grupo Editor Latinoamericano.
- Esquerro, M. L. (2006). La Guerra Fría y la caída de Arturo Frondizi. *Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados (CEA)*. Estudios n.º 18 (otoño 2006). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5364793.pdf>.
- Ferrari del Sel, E. (23 de julio de 2015). La batalla por la nacionalización del petróleo. *Visión desarrollista*. Recuperado de <https://www.visiondesarrollista.org/dia-del-petroleo-a-50-anos-de-la-batalla-por-la-nacionalizacion-del-recurso/>.
- Frigerio, R. (1959). *Las condiciones de la victoria*. Editorial S.E.A.
- Frondizi, A. (1 de mayo de 1958). *Discurso de asunción presidencial*. Recuperado de El Mensaje de asunción del Presidente Frondizi (visiondesarrollista.org).
- Frondizi, A. (24 de julio de 1958). *La batalla del petróleo*. Recuperado de <https://tinyurl.com/mte7bwpf>.
- Frondizi, A. (1 de mayo de 1960). *Inauguración del Congreso Nacional*. Recuperado de <https://tinyurl.com/2uvfdvk3>.
- Ibarra, S. L. (8 de enero de 2022). Los cambios legales que impulsaron las inversiones durante el desarrollismo.

Visión desarrollista. Recuperado de <https://tinyurl.com/2wfdrxea>.

- Lanús, J. A. (1996). *De Chapultepec al Beagle II*. Hyspamérica.
- Miguez, M. C. (2011). La relación entre la política económica interna y la política exterior en el proyecto desarrollista argentino (1958-1962). *Contemporánea* 2, 2. Universidad de la República. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos, 53-78. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4047826>.
- Morgenfeld, L. (2018). Estados Unidos y el golpe contra Frondizi. *Cuadernos de Historia. Serie Economía y Sociedad*, (17). <https://doi.org/10.53872/2422.7544.n17.20828>.
- Odena, I. (1976). *Entrevistas con el mundo en transición*. Crisol.
- Odena, I. (1984). *Libertadores y desarrollistas (1955-1962)*. La Bastilla.
- Potash, R. (1981). *El ejército y la política en la Argentina. De Perón a Frondizi, 1945-1962*. Editorial Sudamericana.
- Rapoport, M. (1997). *El laberinto argentino*. Eudeba.
- Rouquié, A. (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II (1943-1973)*. Emecé.
- Rouquié, A. (1967). *Radicales y desarrollistas*. Schapire.
- Russell, R. (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Grupo editor de América Latina.
- Szusterman, C. (1993). *Frondizi, la política del desconcierto*. Emecé.

Referencias bibliográficas del capítulo 3

- Altamirano, C. (1998). *Arturo Frondizi, o el hombre de ideas como político*. FCE.
- Altamirano, C. (22 de 02 de 1998). Arturo Frondizi: ¿el último intelectual en el poder? *Diario Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/opinion/arturo-frondizi-ultimo-intelectual-poder_0_ryY-zqW1I2e.html.

- Altamirano, C. (1998). Desarrollo y desarrollistas. *Revistas Prismas de historia intelectual*. UNQ.
- Altamirano, C. (2007). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*. Emecé.
- Altamirano, C. (2013). *Intelectuales, notas de investigación sobre una tribu inquieta*. Siglo XXI editores.
- Altamirano, C. (2017). *La Argentina en el siglo XX*. Ariel Editora.
- Ámbito (27 de noviembre 2006). Murió Arnaldo Musich. *Ámbito*. Recuperado de <https://www.ambito.com/economia/murio-arnaldo-musich-n3407234>.
- Ariza, G. (24 de septiembre de 2018). Rogelio Frigerio y la Usina Desarrollista. *Visión desarrollista*. Recuperado de <http://www.visiondesarrollista.org/rogerio-frigerio-y-la-usina-2/>.
- Berman, M. (1990). *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Siglo XXI editores.
- Berman, S. (1998). *The Social Democratic Moment, Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Harvard.
- Bourdieu, P. (1986). *The Forms of Capital. Handbook of Theory and Research for the Sociology of Capital*. J. G. Richardson. New York: Greenwood Press, 241-58.
- Braveboy, J. A. (2003). *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. Lynne Rienner, Boulder.
- Camilión, O. (1999). *Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996)*. Planeta.
- Candiano, L. M. (2009). Las versiones de Operación Masacre. *VII Congreso Internacional Orbis Tertius de Teoría y Crítica Literaria*.
- Cerra, A. (2012). La política exterior del desarrollismo argentino: un acercamiento desde la historia de las ideas. *Épocas, revista de historia*, USAL.
- Cerra, A. (2019). Revisitando las fuentes ideológicas del desarrollismo: Rogelio Frigerio y el marxismo argentino. *Páginas. Revista digital de la Escuela de Historia*. Universidad Nacional de Rosario.

- Díaz, C. (2007). *Combatiendo la “ignorancia aprendida”. La prédica jauretcheana en la Revista Qué 1955-1958*. Edulp.
- Feinmann, J. P. (1 de noviembre de 2015). El peronismo y la primacía de la política. *Página/12*. Recuperado de <https://tinyurl.com/2s3mzjpp>.
- Feinmann, J. P. (2015). *El peronismo y la primacía de la política*. Planeta.
- Fernández, J. M. (2012). Capital simbólico, dominación y legitimidad. Las raíces weberianas de la sociología de Pierre Bourdieu. *Universidad Complutense de Madrid*, 98(1), 33-60. Recuperado de <https://papers.uab.cat/article/view/v98-n1-fernandez/pdf>.
- Fernández López, M. (21 de septiembre del 2008). Frondizi y la economía política. *Página/12*. Recuperado de <https://tinyurl.com/mr3fdjk8>.
- Ferrari del Sel, E. (7 de abril del 2020). *El programa de gobierno desarrollista en la campaña electoral*. Visión desarrollista. Recuperado de <https://www.visiondesarrollista.org/el-programa-de-gobierno/>.
- Galán, J. (2013). El semanario Qué sucedió en 7 días, actor político gravitante de la campaña presidencial de 1958. *Revista Question*, vol. 1(38).
- García Bossio, H. (2010). El rol originario de Rogelio Frigerio como padre del desarrollismo argentino. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires.
- Giddens, A. (1995). *Modernidad e identidad del yo*. Ediciones Península.
- Gómez, A. (2004). *Arturo Frondizi, el último estadista*. Editorial Lumiere.
- González, H. (25 de febrero de 2009). Desarrollismo y moral popular. *Página/12*. Recuperado de <https://tinyurl.com/498hs8mm>.
- González, H. (2011). *Kirchnerismo, una controversia cultural*. Colihue.

- Gorza, A. (2018). *¿Mujeres modernas para la modernización política? Prácticas y debates sobre la participación de las mujeres en la política, 1955-1966*. ULP, vol. 15(19). Recuperado de <https://ojs.rosario-conicet.gov.ar/index.php/AvancesCesor/article/view/v15n19a07/974>.
- Gramsci, A. (2018). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Editorial Araucaria.
- Ibarra, S. L. (8 de enero de 2022). Los cambios legales que impulsaron las inversiones durante el desarrollismo. *Visión desarrollista*. Recuperado de <https://tinyurl.com/2wfdrxea>.
- Jaitte, P. (2014). Testimonios y explicaciones del “giro” de la política petrolera de Frondizi. *Revista Latinoamericana*, vol. I, n.º 9, marzo.
- Kisby, B. (2007). Analysing Policy Networks: Towards an ideational approach. *Policy Studies*, 28(1), 71-90. Doi: <https://doi.org/10.1080/01442870601121502>.
- Lanús, J. A. (1996). *De Chapultepec al Beagle II*. Hyspamérica.
- Luna, F. (1962). *Diálogos con Frondizi*. Planeta.
- Luna, F. (1998). *Fracaso y reconstrucción de un partido*. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Mercado, S. (8 de octubre de 2017). Frigerio y las enseñanzas de la primera experiencia transversal de la Argentina. *Infobae*. Recuperado de <https://tinyurl.com/j5scwrx5>.
- Merke, F. (2008). *Identidad y política exterior en la teoría de las RR.II*. Universidad del Salvador.
- Míguez, M. C. (2011). La relación entre la política económica interna y la política exterior en el proyecto desarrollista argentino, 1958-1962. *Historia y problemas del siglo XX*, vol. 2, año 2.
- Míguez, M. C. (2011). *La relación entre la política económica interna y la política exterior en el proyecto desarrollista argentino (1958-1962)*. *Contemporánea* 2, 2. Universidad de la República. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Estudios Interdisciplinarios

- Uruguayos, 53-78. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4047826>.
- Morando, M. (2015). *Frigerio, el ideólogo de Frondizi: Apogeo, ocaso y renacimiento del desarrollismo argentino*. Editorial AZ.
- Paradiso, J. (mimeo sin fecha). *Frondizi*. Citado por Cisneros, A. y Escudé, C. (1999). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Tomo XIII: Las relaciones políticas, 1943-1966. Capítulo 63: La política exterior al servicio de una estrategia de desarrollo económico (1958-1962)*. Centro de Estudios de Política Exterior. Grupo Editor Latinoamericano.
- Pavón, H. (2012). *Los intelectuales y la política en la Argentina*. Penguin Random House.
- Piemonte, V. A. (abril, 2013). La política cultural del PCA durante el tercer período y el problema de su autonomía respecto del PCUS. *Revista Izquierdas*, n.º 15, pp. 1-33.
- Piglia, R. (2016). *El gran narrador. El Estado como constructor de ficciones*. La Nación.
- Rapoport, M. (2015). *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)*. Editorial Octubre.
- Redacción El Diario (1 de marzo de 2020). 1960: Seminario Nacional de mujeres. *El diario*. Recuperado de <https://www.eldiariocba.com.ar/cultura/2020/3/1/1960-seminario-nacional-de-mujeres-17421.html>.
- Revista Qué* (14 de enero de 1958). Número 165.
- Spinelli, M. E. (junio de 2017). El fracaso de la modernización democrática, 1956-1962. *Revista del Centro de Estudios de la UNC*, vol. 37. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S1852-15682017000100008.
- Sikkink, K. (1991). *Ideas and institutions, developmentalism in Brasil and Argentina*. Cornell University Press.
- Sigal, S. (2002). *Intelectuales y poder en la década del sesenta*. Siglo XXI Editores

- Smulovitz, C. (1988). *Oposición y gobierno: los años de Frondizi*. CEAL.
- Spinelli, M. E. (2005). *Los vencedores vencidos, El antiperonismo y la "revolución libertadora"*. Biblos.
- Spinelli, M. E. (6 de abril de 2020). La revista 'Qué sucedió en siete días', periodismo para el desarrollo. *Visión desarrollista*. Recuperado de <https://www.visiondesarrollista.org/la-revista-que-sucedio-en-siete-dias-y-arturo-frondizi/>.
- Szusterman, C. (1993). *Frondizi, la política del desconcierto*. Emecé.
- Tarcus, H. (2019). "Di tu palabra y rómpete: El corto verano del Grupo Universitario Insurrexit y su revista", en *Américalee. El portal de publicaciones latinoamericanas del siglo XX*. Recuperado de <http://www.americalee.cedinci.org>.
- Terán, O. (1993). *Nuestros años sesenta. La formación de la nueva izquierda intelectual*. El cielo por asalto.
- Terán, O. (2008). *Ideas en el siglo. Intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano*. Siglo XXI Editores.
- Valobra, A (2013). *Participación de la mujer en la vida pública. Notas sobre el Seminario Nacional de 1960*. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata.
- Valobra, A (2014). La página de la mujer en Qué Sucedió en Siete Días. En *Laboratorio de ideas: la revista Qué Sucedió en 7 días y su archivo de redacción*. CABA: Biblioteca Nacional Mariano Moreno, pp. 39-41. En Memoria Académica. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.433/pm.433.pdf>.
- Visión Desarrollista (6 de abril de 2020). El semanario "Qué sucedió en 7 días", actor político gravitante en la campaña presidencial del 58. *Visión Desarrollista*. Recuperado de <https://tinyurl.com/yv6e5b8p>.
- Zeiger, C. (27 de julio de 2008). La última generación. *Página/12*. Recuperado de <https://tinyurl.com/22cu2yh5>.

Referencias bibliográficas del capítulo 4

- Altamirano, C. (1998). Desarrollo y desarrollistas. *Prismas, revista de historia intelectual*. UNQ.
- Barreto, L. M. (2013). La vigencia de la autonomía puiguiánica. *Revista Polítai*, n.º 7.
- Beaulac, W. L. (1980). *The fractured Continent. Latin America Close-Up*. Hoover Institution Press.
- Bosoer, F. (2005). *Generales y embajadores. Una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina*. Vergara.
- Camilión, O. (1992). *Memorias políticas*. Editorial Planeta.
- El litoral* (3 de octubre de 2001). *La Nación* es un diario conservador y liberal. *El litoral*. Recuperado de <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2001/10/03/opinion/OPIN-03.html>.
- Escribano, J. C. (8 de diciembre de 2019). Luces y sombras de un gran diario. *La Nación*. Recuperado de <https://tinyurl.com/2t5e3sbd>.
- Fraga, R. (1992). *El ejército y Frondizi (1958-1961)*. Emecé.
- Huntington, S. (1968). *El orden político en las sociedades en cambio*. Editorial Paidós.
- Lanús, J. A. (2000). *De Chapultepec al Beagle*. Emecé Editores.
- Llairó, M. M. y Siepe, R. (2003). *Frondizi, un nuevo modelo de inserción internacional*. Eudeba.
- Luna, F. (1962). *Diálogos con Frondizi*. Planeta.
- Maestro, C. (1994). *El papel de las FF. AA. durante el gobierno de Arturo Frondizi: las intervenciones militares entre 1958 y 1962*. IDICSO. Recuperado de <https://racimo.usal.edu.ar/840/>.
- Martin, D. (19 de diciembre de 2010). R. Richard Rubottom, Who Helped Shape Cuban Policy, Dies at 98. *The New York Times*. Recuperado de <https://tinyurl.com/mr3zds4m>.
- Miranda, R. (2018). La heterodoxia de la autonomía. *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de Rosario.

- Morgenfeld, L. A. (2010). El inicio de la Guerra Fría y el sistema interamericano: Argentina frente a Estados Unidos en la Conferencia de Caracas (1954). *Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX*, vol. 1(1). Recuperado de <https://tinyurl.com/2cxu5am8>.
- Morgenfeld, L. A. (2018). Estados Unidos y el golpe contra Frondizi. *Cuadernos de historia*, número 17. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cuadernosdehistoria/issue/view/20828/30872>.
- Odena, I. (1976). *Entrevistas con el mundo en transición*. Crisol.
- Odena, I. (1984). *Libertadores y desarrollistas (1955-1962)*. La Bastilla.
- Ovado Santana, C. y Aranda Bustamante, G. (2013). La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. *Papel Político*, vol. 18(2), pp. 719-742.
- Pettinà, V. (2007). Del anticomunismo al antinacionalismo, el giro autoritario en los años 50. *Revista de Indias*, vol. LXVII(240), pp. 573-606.
- Potash, R. (1981). *El ejército y la política en la Argentina. De Perón a Frondizi, 1945-1962*. Editorial Sudamericana.
- Rapoport, M. (2015). *Historia oral de la política exterior argentina (1930-1966)*. Octubre.
- Rouquié, A. (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Emecé.
- Russell, R. (1991). Argentina y Estados Unidos: la política del jugo de limón. *Colombia Internacional* 1(14): 17-23.
- Russell, R y Tokatlián, J. G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos* 21.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2010). Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea. *Relaciones internacionales*, 19(38), 1-3.
- Tokatlián, J. G. y Carvajal Hernández, L. (1995). Autonomía y política exterior en América Latina: un debate

abierto, un futuro incierto. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 28.

Referencias bibliográficas del capítulo 5

- Acta de Bogotá* (25 de abril de 2018). Dipublico.org (derecho internacional). Recuperado de <https://www.dipublico.org/glossary/acta-de-bogota-1960/>.
- Acta final, VI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores* (16-21 de agosto de 1960). Organización de los Estados Americanos. Recuperado de <https://www.oas.org/consejo/sp/rc/Actas/Acta%206.pdf>.
- Acta final, VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores* (22-29 de agosto de 1960). Organización de los Estados Americanos. Recuperado de <https://www.oas.org/consejo/sp/rc/Actas/Acta%207.pdf>.
- Agüero, D. (febrero de 2010). Roberto Guyer y su propuesta de creación de una entente antártica de los países del Hemisferio Sur. *Estudios hemisféricos y polares*, vol. 1(2). Recuperado de www.hemisfericosypolares.cl.
- Babini, N. (1984). *Frondizi, de la oposición al gobierno. Testimonio*. Editorial Celtia.
- Bianchi, M. (15 de mayo de 2019). La huella nevada del estadista. *Visión desarrollista*. Recuperado de <https://www.visiondesarrollista.org/la-huella-nevada-del-estadista/>.
- Bofill Pérez, M. (2014). *La olvidada expedición a Santo Domingo, 1959*. Editorial Archivo General.
- Bosoer, F. (2005). *Generales y embajadores. Una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina*. Vergara.
- Camilión, O. (1999). *Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996)*. Planeta.

- Carsen, M. V. (2017). El encuentro Frondizi-Franco y el desdibujamiento de diferencias ideológicas para la promoción del desarrollo. *Revista Gesta*, 53. Recuperada de <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/5628/2/encuentro-frondizi-franco-desdibujamiento.pdf>.
- Caucino, M. (25 de septiembre de 2021). Frondizi, Kennedy y el affaire de las cartas cubanas. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/opinion/2021/09/25/frondizi-kennedy-y-el-affaire-de-las-cartas-cubanas/>.
- Colacrai de Trevisán, M. (1997). Cambios y continuidades en la política antártica argentina. *Ciclos historia económica y social*, vol. 7(12). Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/ciclos/document/ciclos_v7_n12_09.
- Colin Paz, A. y Ferrari, G. (1964). *Política exterior argentina (1930-1962)*. Editorial Huemul.
- Cresto, J. J. (2001). *Presidente Frondizi, la política internacional a través de sus viajes al exterior*. Editorial Edivern.
- De la Lama, J. (1998). La seguridad hemisférica a fin de siglo, un nuevo concepto. *FLACSO, Colección paz y Seguridad en las Américas*.
- Devoto, A. M. (2015). Visita del presidente Arturo Frondizi al Reino Unido. *Investigaciones y ensayos*, 61, pp. 201-248. Recuperado de <https://iye.anh.org.ar/index.php/iye/article/view/100>.
- Devoto, L. M. y Pelosi, H. C. (2009). Frondizi y Eisenhower, ¿relación amistosa o incierta? *Temas de historia argentina y americana (UCA)*, 14. Recuperado de <https://tinyurl.com/y3hma47f>.
- Devoto, L. M. y Pelosi, H. C. (2012). *Las relaciones internacionales en la presidencia de Frondizi 1958-1963: desarrollo, integración latinoamericana y paz mundial*. Editorial Académica Española. Lap Lambert Academic Publishing. Recuperado de <https://tinyurl.com/38khzpdf>.

- Douglas Dillon, C. (6 de septiembre de 1960). *Discurso del subsecretario de Estado de los Estados Unidos en la Tercera Reunión del Comité de los 21*. Recuperado de <https://tinyurl.com/3tvdyn44>.
- Eisenhower, D. D. (27 de febrero de 1960). *Toast to President Frondizi at a Dinner Given in His Honor by the President in San Carlos de Bariloche*. Recuperado de <https://tinyurl.com/prwzz629>.
- Fernández Shaw, F. (1962). Evolución del Interamericanismo Económico. (De Buenos Aires, 1957 a Punta del Este, 1961). *Mundo Hispano*. Recuperado de http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_124_149.pdf.
- Firma del Tratado Antártico* (s.f.). Todo Argentina. Recuperado de <https://tinyurl.com/mvjyfhum>.
- Florit, C. (1960). *Política exterior nacional*. Editorial Arayú.
- Florit, C. (1988). La política exterior durante el gobierno desarrollista. *Todo es historia*, XXI(249).
- Franco, F. (7 de julio de 1960). *Discurso pronunciado en el Palacio de Oriente por motivo de la visita de A. Frondizi a España*. Recuperado de <https://fnff.es/actualidad/07-07-1960-arturo-frondizi-visita-espana/>.
- Frondizi, A. (9 de abril de 1958). *Discurso en la Cancillería de Brasil*. Recuperado de <https://tinyurl.com/3tbfj7wn>.
- Frondizi, A. (15 de abril de 1958). *Conferencia pronunciada por el doctor Arturo Frondizi en la Universidad de Chile*.
- Frondizi, A. (17 de abril de 1958). *Discurso en la Universidad de San Marcos Lima, Perú*.
- Frondizi, A. (21 de enero de 1959). *Discurso pronunciado en el Congreso de Estados Unidos el 21 de enero de 1959, en reunión conjunta del Senado y la Cámara de Representantes*. Recuperado de <https://tinyurl.com/3bhuhjzm>.
- Frondizi, A. (22 de enero de 1959). *Discursos ante el Consejo de la Organización de Estados Americanos*. Recuperado de <https://tinyurl.com/3bhuhjzm>.
- Frondizi, A. (23 de enero de 1959). *La prensa norteamericana y su responsabilidad frente a los procesos de desarrollo en*

- América Latina, Discurso pronunciado en el Club Nacional de Prensa en Washington.* Recuperado de <https://tinyurl.com/3bhuhjzm>.
- Frondizi, A. (27 de agosto de 1959). *El avance de la Patagonia es el fundamento de la Argentina potencia mundial.* Recuperado de <http://www.fundacionfrondizi.org.ar/discursos/>.
- Frondizi, A. (26 de febrero de 1960). *Discurso pronunciado en el Plaza Hotel de Buenos Aires en la comida ofrecida al presidente de los Estados Unidos, Dwight Eisenhower.* Recuperado de https://www.visiondesarrollista.org/eisenhower_frondizi/.
- Frondizi, A. (7 de julio de 1960). *Discurso de Frondizi en respuesta a Franco.* Recuperado de <http://www.fundacionfrondizi.org.ar/discursos/>.
- Frondizi, A. (14 de noviembre de 1960). *Discurso pronunciado en ocasión de la visita de 28 gobernadores de los EE. UU., en el salón blanco de la Casa de Gobierno.* Recuperado de <https://tinyurl.com/zrjhc5uv>.
- Frondizi, A. (21 de agosto de 1961). *Discurso sobre la visita y audiencia del 16 de agosto de 1961 al ministro de Industrias y de la República de Cuba, delegado a la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social realizada en Punta del Este, doctor Ernesto Guevara.* Recuperado de <https://www.visiondesarrollista.org/la-gravitacion-de-argentina-en-el-mundo/>.
- Frondizi, A. (3 de febrero de 1962). *Discurso en Paraná, con motivo de la inauguración de las obras del Túnel Subfluvial.* Recuperado de <https://www.visiondesarrollista.org/discurso-de-parana/>.
- Frondizi-Eisenhower: “Declaración de Bariloche” (29 de febrero de 1960) (jueves 17 de marzo de 2016). Historia y doctrina de la UCR, recuperado de <https://tinyurl.com/fvrxc5w>.
- Glass, A. (13 de mayo de 2014). Vice President Nixon’s motorcade attacked in Venezuela, may 13, 1958. *Político.* Recuperado de <https://tinyurl.com/2akm42xv>.

- Gómez, A. (1982). Entrevista a Frondizi a 20 años de su derrocamiento. *Visión desarrollista*. Recuperado de <https://tinyurl.com/mph2ex7v>.
- Gómez Aparicio, P. (1959). *La doctrina Kubitschek en marcha*. Editorial Casado.
- Guzmán, M. (diciembre de 2020). El mundo uno del presidente Frondizi y el Tratado Antártico como ejemplo de esa visión. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 132, pp. 79-96.
- Hoy cumple 50 años el “Programa de acción encubierta contra Cuba” (17 de marzo de 2010). *Cuba Debate*. Recuperado de <https://tinyurl.com/3zu7sb4n>.
- Inauguration by the U.S. Government of a policy to weaken the Cuban economy (abril a julio de 1960). *Office of the Historian*. Recuperado de: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v06/ch10>.
- “Latin American Political Stability and the Alliance for Progress”, *Research Memorandum prepared in the Bureau of Intelligence and Research* (17 de enero de 1962). FRUS, 1961-1963, vol. XII, pp. 79-85.
- Línea histórica (1957-1990)* (s.f.). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Dirección Nacional del Ártico. Recuperado de <https://tinyurl.com/uatzcdnv>.
- Llairó, M. M. y Siepe, R. (2003). *Frondizi, un nuevo modelo de inserción internacional*. Eudeba.
- Luna, F. (1962). *Diálogos con Frondizi*. Planeta.
- Maestro, C. (1994). *El papel de las FF. AA. durante el gobierno de Arturo Frondizi: las intervenciones militares entre 1958 y 1962*. IDICSO. Recuperado de <https://racimo.usal.edu.ar/840/>.
- Martínez, M. (5 de febrero de 2022). A 60 años del discurso de Paraná. *Visión desarrollista*. Recuperado de <https://www.visiondesarrollista.org/a-60-anos-del-discurso-de-parana/>.

- Memorandum of a Conversation Between the Ambassador in Argentina (Beaulac) and President-elect Frondizi, Buenos Aires, March 6, 1958.* Office of the Historian, Foreign Relations of the United States, 1958-1960. American Republics, vol. V(143). Recuperado de <https://tinyurl.com/b9xyj73z>.
- Memorandum del Director of the Office of International Financial and Development Affairs (Adair) al Assistant Secretary of State for Economic Affairs (Mann)* (24 de septiembre de 1958). Foreign Relations of the United States, 1958-1960. American Republics, vol. V(157). Recuperado de <https://tinyurl.com/3ctx7m3k>.
- Memorandum de una conversación entre Frondizi y el Secretario Dulles* (21 de enero de 1959). Office of the Historian, Foreign Relations of the United States, 1958-1960. American Republics, vol. V(166). Recuperado de <https://tinyurl.com/33rfuk5y>.
- Memorandum de una conversación entre Frondizi y Eisenhower* (22 de enero de 1959). Office of the Historian, Foreign Relations of the United States, 1958-1960. American Republics, vol. V(167). Recuperado de <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v05/d167>.
- Memorandum C. Florit a A. Frondizi* (20 de abril de 1959). Fondo CEN, caja 636.
- Memorandum para el Director of Central Intelligence con motivo de transmitirle el Inspector General's Survey of the Cuban Operation and Associated Documents* (16 de febrero de 1962). Recuperado de <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/ciacase/EXF.pdf>.
- Menotti, E. (1988). *Arturo Frondizi, biografía*. Editorial Planeta.
- Morgenfeld, L. (2012). Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962). *Revista Ciclos de historia*

- económica social*, vol. 20(40). Recuperado de <https://tinyurl.com/2jj7khwb>.
- Morgenfeld, L. (2018). *Bienvenido Mr. President, de Roosevelt a Trump. Las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina*. Octubre.
- Ortiz de Rozas, C. (2011). *Confidencias diplomáticas*. Editorial Aguilar.
- Pelosi, H. C. y Devoto, L. M. (2012). *Las relaciones internacionales en la presidencia de Frondizi, 1958-1963: desarrollo, integración latinoamericana y paz mundial*. Editorial Académica Española.
- Porretti, E. (18 de agosto de 2021). *Rashomon en Olivos. Infobae*. Recuperado de <https://tinyurl.com/4npskp9h>.
- Potash, R. (1981). *El ejército y la política en la Argentina. De Perón a Frondizi, 1945-1962*. Editorial Sudamericana.
- Potash, R. (1999). *El Ejército y la política argentina*. Hyspamerica.
- Quinta reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores. Acta final* (agosto de 1960). Recuperado de <https://tinyurl.com/4jrc8u32>.
- Resolución 39(I) de la Asamblea General de la ONU sobre la cuestión española* (12 de diciembre de 1946). Recuperado de <https://tinyurl.com/nzf7ttcc>.
- Rinke, S. (2016). *América Latina y Estados Unidos. Una historia entre espacios desde la época colonial hasta hoy*. El Colegio de México, 232 pp.
- Ruffini, M. (2024). La batalla austral, Antártida y Malvinas durante la gestión de Arturo Frondizi. *Trabajos y comunicaciones*, 59. Recuperado de <https://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/tyce197>.
- Salvatore, R. (2006). *Imágenes de un imperio: Estados Unidos y las formas de representación de América Latina*. Editorial Sudamericana. Recuperado de <https://tinyurl.com/dazvmfmc>.
- Scilingo, A. (1963). *El Tratado Antártico. Defensa de la Soberanía y la Proscripción Nuclear*. Hachette.

- Suárez Pérez, E. (1 de septiembre de 2010). Hace 50 años: VIII Reunión de Cancilleres de la OEA. *Cuba Debate*. Recuperado de <https://tinyurl.com/38acsxke>.
- Suniaga, F. (5 de agosto de 2018). El atentado a Rómulo Betancourt. *Prodavinci*. Recuperado de <https://prodavinci.com/el-atentado-a-romulo-betancourt/>.
- Telegram from the Embassy in Argentina to the Department of State* (2 de mayo de 1958). Office of the Historian, Foreign Relations of the United States, 1958-1960. American Republics, vol. V(147). Recuperado de <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v05/d147>.
- Telegrama de Musich a Taboada sobre la reformulación de la política exterior argentina* (9 de marzo de 1960). CEN, BNMM, Argentina. Presidente (1958-1962: Frondizi). Subfondo Presidencia Arturo Frondizi. En Fondo Centro de Estudios Nacionales. Recuperado de <https://tinyurl.com/5bv7597>.
- The Day Venezuelans Attacked Nixon* (mayo de 2013). Association for Diplomatic Studies and Training. Recuperado de <https://adst.org/2013/05/the-day-venezuelans-attacked-nixon/>.
- Timberlake (26 de febrero de 1958). Telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Argentina al Departamento de Estado. De acuerdo a un telegrama enviado desde la Embajada de Estados Unidos en Argentina al Departamento de Estado. *Office of the Historian, Foreign Relations of the United States, 1958-1960, American Republics, Vol. V(143)*. Recuperado de <https://tinyurl.com/2jch7cks>.
- Verbitsky, H. (16 de diciembre de 2007). Las cartas cubanas. *Página/12*. Recuperado de <https://tinyurl.com/yvwrrx5v>.
- Zahniser, M. R. y Weis, M. (1989). A Diplomatic Pearl Harbor? Richard Nixon's Goodwill Mission to Latin America in 1958. *Diplomatic History*, vol. 13(2), pp. 163-190. Recuperado de <https://academic.oup.com/dh/article-abstract/13/2/163/592986>.

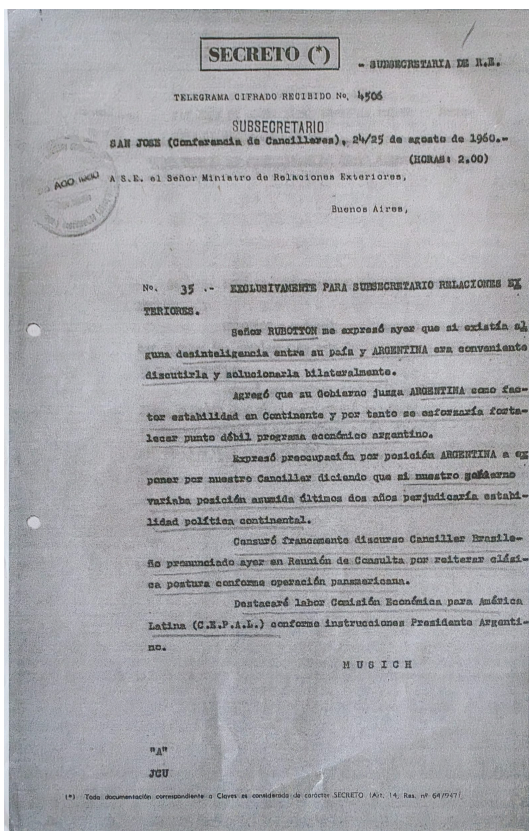
Zusman, P. (2011). Panamericanismo y conservacionismo en torno al viaje de Theodore Roosevelt a la Argentina (1913). *Modernidades*, UNC.

Referencias bibliográficas del capítulo 6

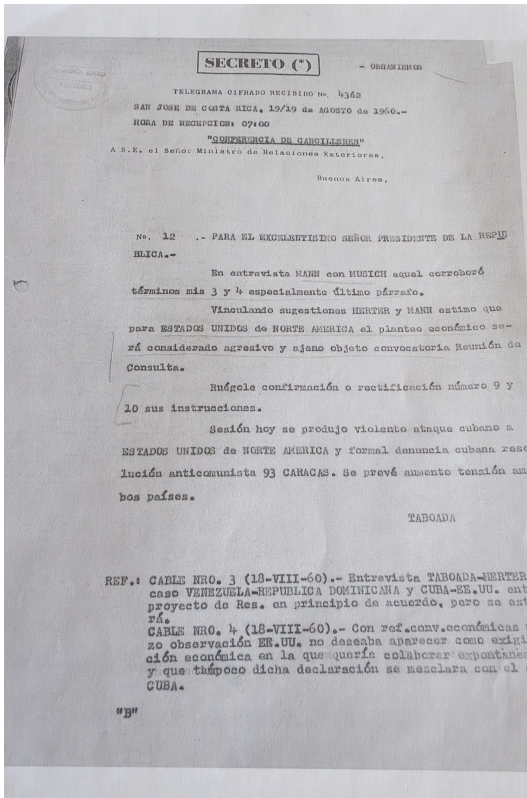
- Altamirano, C. (1998). *Arturo Frondizi, o el hombre de ideas como político*. FCE.
- Berman, S. (1998). *The Social Democratic Moment, Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Harvard.
- Blanco Rivero, J. J. (2012). La historia de los conceptos de Reinhart Koselleck: conceptos fundamentales, Sattelzeit, temporalidad e histórica. *Politeia*, vol. 35(49), pp. 1-33. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1700/170029498009.pdf>.
- Evans, P.; Reuschemeyer, D. & Skocpol, T. (eds.). *Bringing the State Back in*. New York, Cambridge University Press, 93-95.
- Haas, P. M. (1991). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, vol. 46(1).
- Koselleck, R. (2012). *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Editorial Trotta.
- Llairó, M. M. y Siepe, R. (2003). *Frondizi, un nuevo modelo de inserción internacional*. Eudeba.
- Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, vol. 5(2).
- Míguez, M. C. (2017). La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, estrategia y seguridad*, 12(2), 207-229.
- Míguez, M. C. (comp.) (2022). *El Estado y los actores de la política internacional argentina. Funcionarios, intelectuales,*

- empresarios y dirigentes políticos en las relaciones internacionales del siglo XX*. Editorial Teseo.
- Pereyra Doval, M. G. (2015). El estudio de la identidad en las relaciones internacionales: el constructivismo como “solución” teórica temporal. *Universidad Adventista del Plata, Enfoques*, XXVII, 1, pp. 127-142.
- Roth Deubel, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, pp. 67-91.
- Russell, R. (1996). *Sistemas de creencias y política exterior argentina*. FLACSO.
- Sabatier, P. A. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics*, vol. 24(2), pp. 147-156.
- Strassser, C. (1979). *La razón en política y sociología*. Amorrortu Editores.
- Weber, M. (1973). Ensayos sobre metodología sociológica (J. L. Etcheverry, Trad.). Amorrortu Editores. (Trabajo original publicado en Archiv für Sozialwissenschaft und Sozial politik).
- Weir, Margaret & Skocpol, T. (1985). “State Structures and Possibilities for ‘Keynesian’ Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States”. En Peter Evans, Dietrich Reuschemeyer & Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back in*. New York, Cambridge University Press, 107-163.

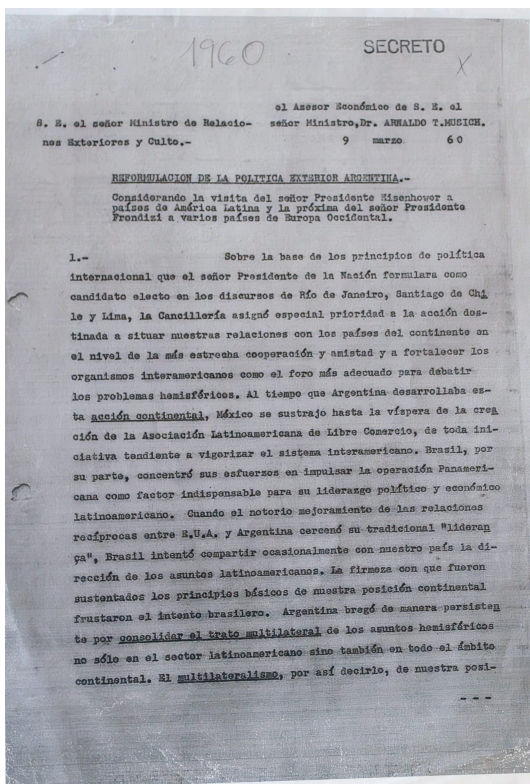
Anexo



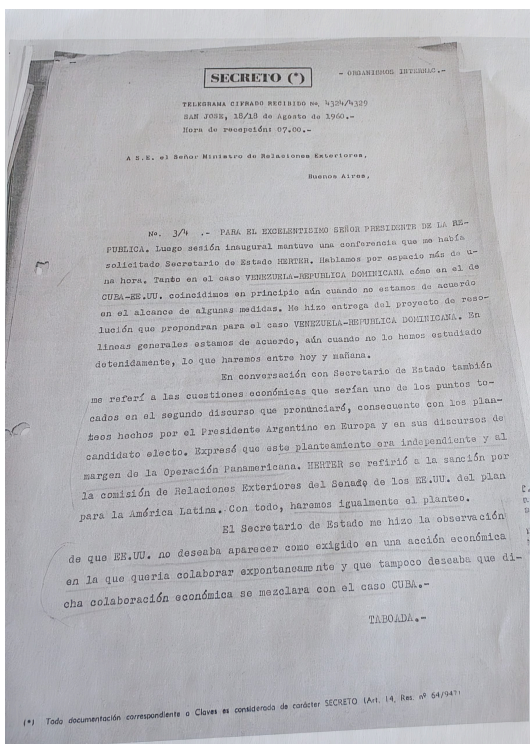
Telegrama secreto/cifrado 4506, 24 de agosto de 1960. Autor: Arnaldo Musich, para subsecretario de política exterior, Oscar Camilión. Tema: Conferencia de cancilleres en San José de Costa Rica. Fuente: Archivo del Centro de Estudios Nacionales, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Colección presidencial Arturo Frondizi, Caja 2, Serie 03.3.6.2, Secretaría de Relaciones Económico-Sociales.



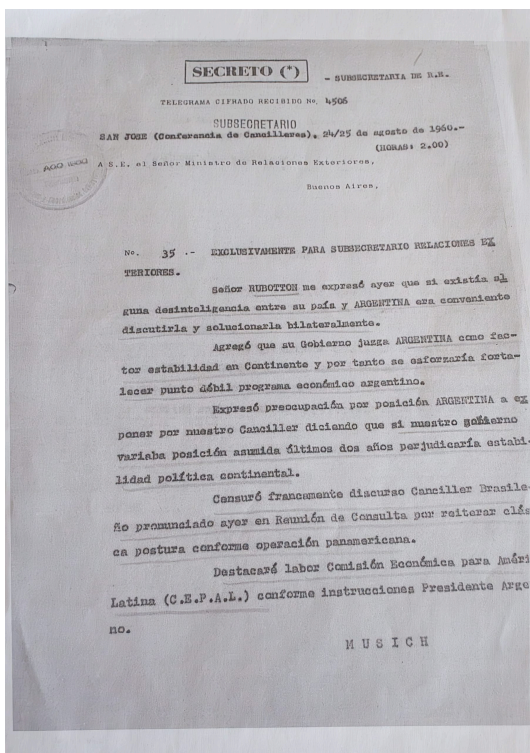
Telegrama cifrado, 19 de agosto de 1960. Autor: Jefe de delegación Diógenes Taboada para el presidente Arturo Frondizi. Tema: Conferencia de cancilleres en Costa Rica. Fuente: Archivo Centro de Estudios Nacionales, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Colección presidencial Arturo Frondizi, Caja 2, Serie 03.3.6.2., Secretaría de Relaciones Económico-Sociales.



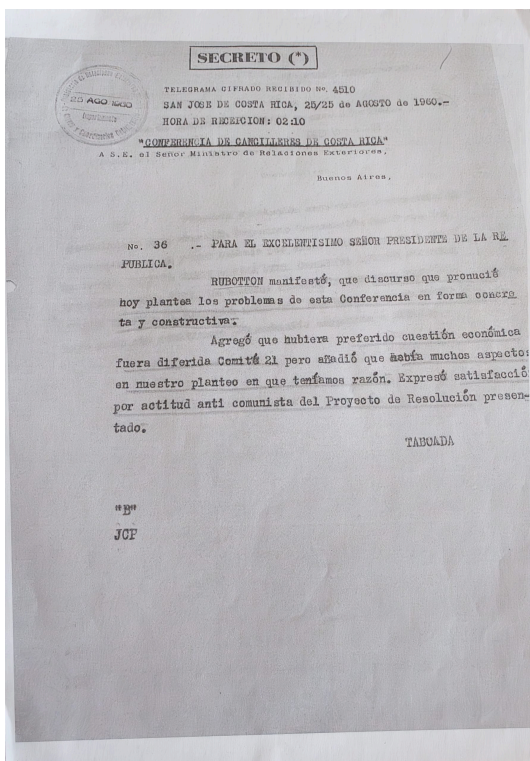
Memorándum secreto sobre la visita del presidente Eisenhower a la Argentina, 9 de marzo de 1960. Autor: desconocido, probablemente se trate de Luis María de Pablo Pardo. Destinatarios: Arturo Frondizi y Arnaldo Musich. Fuente: Archivo Centro de Estudios Nacionales, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Colección presidencial Arturo Frondizi, Caja 1, Serie 07.02, Ministerio de Relaciones Exteriores.



Telegrama cifrado 4234/4239, 18 de agosto de 1960. Tema: Conferencia de cancilleres en Costa Rica. Autor: Diógenes Taboada. Destinatario: presidente Arturo Frondizi. Fuente: Archivo Centro de Estudios Nacionales, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Colección presidencial Arturo Frondizi, Caja 1, Serie 07.09, Ministerio de Relaciones Exteriores.



Telegrama cifrado 4506, 24 de agosto de 1960. Tema: Conferencia de cancilleres en Costa Rica. Autor: Arnaldo Musich. Destinatario: subsecretario de Relaciones Exteriores, Oscar Camilión. Fuente: Archivo Centro de Estudios Nacionales, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Colección presidencial Arturo Frondizi, Caja 1, Serie 07.09, Ministerio de Relaciones Exteriores.



Telegrama cifrado 4510, 25 de agosto de 1960. Tema: Conferencia de cancilleres en Costa Rica. Autor: canciller Diógenes Taboada. Destinatario: presidente Arturo Frondizi. Fuente: Archivo Centro de Estudios Nacionales, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Colección presidencial Arturo Frondizi, Caja 1, Serie 08.03.02, Ministerio de Relaciones Exteriores.

COMUNICACION
SECRETO (*)

TELEGRAMA CIFRADO EXPEDIDO No.

Entró (*)

Buenos Aires, 18 de Agosto de 1960 .-

(*) Organismos que tomarán conocimiento

8 _____

9 _____

10 _____

11 _____

Originado por SUBSECRETARIA DE RELACIONES

Con cargo a: CANCELLARIA

DESTINO URUGUAY - COSTA RICA

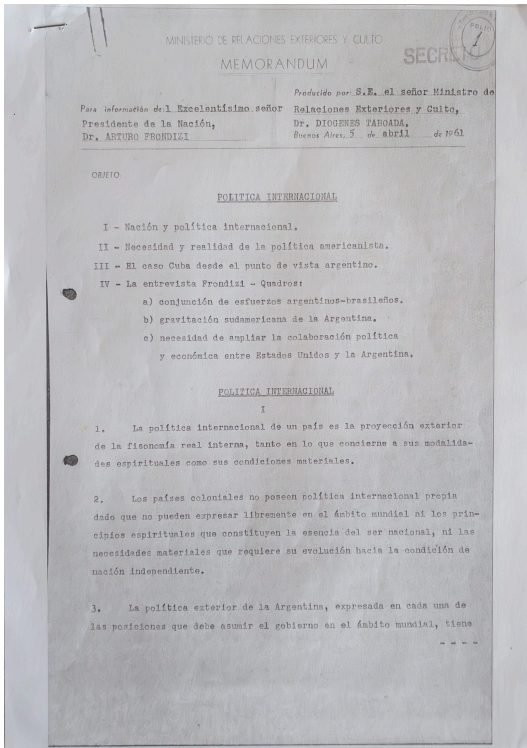
Texto No. 7

PARA CANCELLER TABOADA

En 3/4 transmitido a Señor Presidente. Referente último párrafo Argentina no desea presionar ni mezclar colaboración económica con caso Tabá. Conviene hacer constar si fuera oportuno que problema caminos y aeródromos fué planteado hace más de un año al Señor Mann por el propio Presidente señalando consecuencias político-sociales que tendrían proceso de desocupación, planteo que fuera hoy recordado y reconocido por Encargado de Negocios Barabarra en entrevista con Dr. Frondizi. Mismo planteo se hizo a Presidente Eisenhower en nuestro país.

CENTENO

Telegrama cifrado s/n, 18 de agosto de 1960. Conferencia de cancilleres en Costa Rica. Autor: Ángel Centeno. Destinatario: canciller Diógenes Taboada. Fuente: Archivo Centro de Estudios Nacionales, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Colección presidencial Arturo Frondizi, Caja 1, Serie 09. 02, Ministerio de Relaciones Exteriores.



Memorándum secreto, 5 de abril de 1961. Tema: política exterior argentina, con foco en la situación cubana y la relación con Brasil. Autor: canciller Diógenes Taboada. Destinatario: presidente Arturo Frondizi. Fuente: Archivo Centro de Estudios Nacionales, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Colección presidencial Arturo Frondizi, Caja 1, Serie 08.03.02, Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Habana, 28 de enero de 1960.

CONFIDENCIAL
M.R.E. y C.
Nº 70

OBJETO: Informar sobre gestiones efectuadas con motivo crisis relaciones entre Cuba y Estados Unidos.

A S.E. el señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto,
Doctor D. DIÓGENES TABOADA

BUENOS AIRES

Señor Ministro:

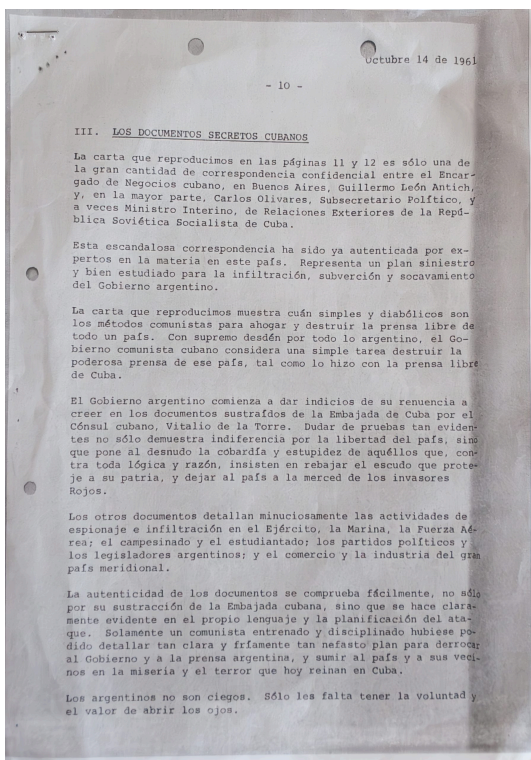
Tengo el honor de dirigirme a V.E. a fin de informarle sobre la situación actual de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos de América y la intervención oficiosa que, por los motivos que expongo, he tenido en los últimos días a fin de tratar de mejorarla.

La nota de protesta al Ministro de Relaciones Exteriores interno de este país, señor Marcelo Fernández Font, presentada por el Embajador de los Estados Unidos de América señor Phillip M. Bonsal en nombre de su Gobierno el día 11 del actual, en la que se señalan violaciones a la Constitución y a la ley en la incautación o expropiación de bienes de ciudadanos y de empresas norteamericanas, ha agudizado la tirantes existente en las relaciones de ambos países, a la que me refiriera en mi nota "Confidencial" nº 701 del 31 de diciembre ppdo.

El día 12 del corriente mantuve, por su iniciativa, una extensa conversación con el nombrado Embajador, quien me comentó el resultado de sus gestiones en Washington - donde estuvo más de un mes - y la enorme preocupación existente en su país en relación con el curso futuro de las relaciones con Cuba, manifestándose su amargura y desencanto por la actitud que asumían figuras responsables del Gobierno cubano al atacar y herir continuamente al Gobierno y al pueblo de su país. Agregó que en esta oportunidad, a pesar de la imprescindible necesidad por las delicadas gestiones a su cargo, no podría una audiencia al Primer Ministro doctor Fidel Castro, ya que la última vez que lo vió debió esperar alrededor de siete semanas para que se la concediera. Que el desaseo, como lo tenía demostrado, obviar toda clase de inconvenientes recalando que el Gobierno de su país había extremado con su actuación hasta el presente, la comprensión del grave momento por que atraviesa el Gobierno Revolucionario por la lucha que en su seno libran las dos corrientes en pugna que lo integran.

No escapé a mi criterio que la finalidad del Embajador Bonsal al hablarme como lo hizo, fué de obtener me ofreciera a facilitar un acercamiento con el primer Ministro Dr. Fidel Castro por medio de una entrevista intim-

Informe confidencial nro. 70, 28 de enero de 1960. Tema: crisis cubana. Autor: embajador Julio Amoedo. Destinatario: canciller Diógenes Taboada. Fuente: Archivo Centro de Estudios Nacionales, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Colección presidencial Arturo Frondizi, Caja 1, Serie 03.05, Ministerio de Relaciones Exteriores.



Documentos secretos cubanos. Documentación falsa preparada por exiliados cubanos y presentados al presidente Frondizi en septiembre de 1961, con ocasión de su encuentro con el presidente estadounidense John F. Kennedy. La documentación falsa, preparada por el Frente Revolucionario Democrático (FRD), fue transmitida al secretario de Estado Dean Rusk a través de distintas agencias gubernamentales estadounidenses y presentada en conferencia de prensa el 14 de octubre de 1961. Fuente: Archivo Centro de Estudios Nacionales, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Colección presidencial Arturo Frondizi, Caja 7, Ministerio de Relaciones Exteriores.

El presidente Arturo Frondizi (1958-1962) fue una figura peculiar del siglo XX argentino. Se destacó por su formación cultural y por el hecho de que durante su gestión supo rodearse de intelectuales de fuste. Como muestra Eduardo Porretti, este dato aporta una clave importante para comprender sus orientaciones, especialmente en lo que respecta a la política exterior en su interacción con la política interna, durante un periodo particularmente convulsivo en la región, la cual, tras la Revolución cubana (1959), se vio arrojada de manera súbita al centro de la escena de la Guerra Fría. En este marco, el grupo de intelectuales que rodearon al presidente impuso una cierta cosmovisión y un determinado *habitus* o conjunto de prácticas que marcarían profundamente la gestión y la lectura de la realidad de su tiempo, que es, precisamente, lo que Porretti se propone reconstruir.

En su minucioso análisis de las estrategias diplomáticas ensayadas por este grupo y de las vicisitudes que atravesó, el autor apela a herramientas heurísticas tomadas de diversas disciplinas, como la sociología y la historia intelectual, entre otras. Además, su experiencia como diplomático le permite tener un conocimiento de primera mano de los entretelones del mundo de las relaciones internacionales, el cual para la mayoría de nosotros resulta completamente ajeno. Ello hace de este libro algo excepcional, que ofrece elementos para entender mejor no sólo la temática particular que aborda, sino también las contradicciones más generales que tensaron la historia política argentina de la segunda mitad del siglo XX.

Elías J. Palti

Eduardo Porretti, nacido y criado en el litoral argentino, es diplomático y escritor. Por su profesión ha vivido en Buenos Aires, Bogotá, La Habana, Nueva York y Caracas. Su formación académica es en Ciencias Sociales (UNR, FLACSO, New School, UTD). Ha publicado ficción (*Naturaleza humana*, 2004; *Geografía anímica*, 2016; *La forma exacta de Caracas*, 2024) y ensayos (*La nación elegida*, 2008; *La astucia de la pasión*, 2013; *Señales lejanas*, 2020).

