La relación entre la política económica interna y la política exterior en el proyecto desarrollista argentino 1958-1962

María Cecilia Míguez¹

Resumen

El presente artículo analiza la relación entre la política exterior y la política económica de la presidencia del dirigente radical intransigente Arturo Frondizi en la Argentina (1958-1962). Tiene por objeto aportar elementos para una mayor comprensión de las características de la propuesta desarrollista en ese país. Haciendo una relectura del tema y utilizando fuentes diversas, busca dar respuesta a dos interrogantes principales: el primero se refiere a la interpretación de una política exterior con márgenes de autonomía respecto de Estados Unidos; el segundo cuestiona la correlación entre el proyecto económico y la inserción internacional, es decir, sus reflejos y contradicciones en el marco de la Guerra Fría.

Palabras clave: política exterior, política económica, Argentina, proyecto desarrollista

Abstract

This article analyzes the relationship between foreign policy and economic policy during the presidential term of Arturo Frondizi in Argentina (1958-1962). Its objective is to provide elements for a better understanding of the “desarrollista” project in that country. Rereading the subject matter and using different sources, the article seeks to answer two main questions: first, the interpretation of a foreign policy with margins of autonomy from the United States; second, the correlation between economic project and international integration, their similarities and contradictions in the context of the Cold War.

Keywords: foreign policy, economic policy, Argentina, developmentalist project

1 Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires; investigadora del IDEHESI; becaria posdoctoral del CONICET.

Introducción

Este artículo se propone caracterizar la política exterior del gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), pero analizándola y comprendiéndola en vinculación con el proyecto desarrollista llevado adelante durante su presidencia, particularmente en sus aspectos económicos. Está estructurado de acuerdo a la intención de esbozar una respuesta a un interrogante central: ¿Qué nivel de correspondencia existió entre las formulaciones y decisiones adoptadas en el ámbito de la política exterior con las referidas a la política económica interna? ¿Cómo deben interpretarse los márgenes de autonomía de la política exterior del gobierno desarrollista de Frondizi? ¿Qué elementos podríamos encontrar que fueran útiles para explicar la coexistencia de una política que se rehusó a seguir los dictados de los Estados Unidos, potencia en la región, mientras que en el ámbito económico interno sustentaba su estrategia de desarrollo en el ingreso de las inversiones extranjeras? Por lo tanto, lleva a estudiar la relación entre las relaciones internacionales y la política interna, es decir, los reflejos y contradicciones entre una y otra.

Las interpretaciones acerca de la política exterior del gobierno de Frondizi han sido muy variadas y contrapuestas. A pesar de que durante los cuatro años de su gobierno Frondizi fue sufriendo una gran pérdida de poder y autonomía en la toma de decisiones, y abandonando las concepciones que había sostenido durante la etapa de oposición al gobierno de Perón y en sus primeras formulaciones teóricas, fue en el ámbito de la política exterior donde el presidente se negó a delegar su responsabilidad y manejo personal, manteniéndose fiel a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

Existen trabajos que por ello la identificaron como “independiente”, como el caso de Archibaldo Lanús,² mientras que otros focalizaron en los aspectos de apertura respecto del capital extranjero y afirmaron lo contrario. También fue calificada como una estrategia de “cornisa”, ya que pretendía caminar por un pequeño andarivel, que le otorgara una relativa “independencia” frente a Estados Unidos.³

Alain Rouquié interpreta la afirmación del poder personal de Frondizi y los rasgos “independientes” de su política partiendo de la necesidad del gobierno de mantener y resguardar un ámbito que le otorgara prestigio y cierta popularidad, para contrarrestar la gran crisis y pérdida de apoyo en la política interna, es decir, “proveer consensos que compensaran la impopularidad de las medidas adoptadas en el terreno económico y social”.⁴

Una posición similar sostiene Robert Potash, cuando afirma que el ámbito de las relaciones exteriores, en especial después de 1961, ofrecía a Frondizi la oportunidad de recuperar su imagen, para demostrarles a los radicales intransigentes y a los nacionalistas que seguía sosteniendo sus principios e intenciones de desempeñar un papel independiente en las políticas hemisféricas e inclusive aspiraría a un reconocimiento en el concierto mundial.⁵

A lo largo del artículo buscaremos dar respuesta a nuestros interrogantes iniciales y aportar una interpretación a las ya existentes. Nuestra hipótesis es que los márgenes de autonomía existentes en la política exterior del gobierno de Arturo Frondizi no eran el correlato de un proyecto

2 Archibaldo Lanús, *De Chapultepec al Beagle* (Buenos Aires: Emécé, 1996), 74.

3 Mario Rapoport, *El laberinto argentino* (Buenos Aires: Eudeba, 1997), 353.

4 Alain Rouquié, *Radicales y desarrollistas* (Buenos Aires: Schapire editor, 1967), 146-7.

5 Robert Potash, *El ejército y la política en la Argentina 1945-1962* (Buenos Aires: Sudamericana, 1981), 450.

vinculado con el nacionalismo económico, sino una expresión de las posibilidades abiertas por la dinámica de la Guerra Fría en la región, en el marco de un proyecto económico que priorizó el desarrollo industrial sobre la base del ingreso del capital monopólico extranjero.

Desarrollistas argentinos: un diagnóstico y una propuesta para un mundo cambiante

A partir de 1956, Rogelio Frigerio, quien sería uno de los principales ideólogos del pensamiento desarrollista, se hizo cargo de una revista llamada *Qué Sucedió en Siete Días* (en adelante, *Qué*), que comenzaba a ser reeditada después de su proscripción desde 1947.⁶ Es alrededor de esta publicación donde se van a nuclear los intelectuales que irán conformando el pensamiento desarrollista. En esta, confluyen elementos muy heterogéneos. Podían encontrarse figuras provenientes de FORJA y del peronismo, como Raúl Scalabrini Ortiz y Arturo Jauretche, hasta otras provenientes de la izquierda socialista y comunista como Juan José Real, Dardo Cúneo e Isidro Odena. A partir de los números 57 y 58 la revista comienza a dar lugar al pensamiento de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) a partir de entrevistas con Raúl Prebisch.

En torno a las temáticas centrales de la revista *Qué*, se fue formulando un diagnóstico y un programa para la Argentina. El gran tema era la industria nacional y la necesidad de protegerla, como acto de soberanía. Se criticaba enfáticamente al liberalismo económico de la Revolución Libertadora. Se exaltaba la noción de que el desarrollo equivalía a la industrialización y que esta requería de una clara decisión y política de Estado, por lo tanto, este debía dirigir, crear condiciones, imponer prioridades, es decir, asumir los gastos de infraestructura para que el capital privado y las empresas pudieran desarrollarse. La industria ahora indispensable para la consolidación del desarrollo era la industria pesada.

Arturo Frondizi, dirigente de la Unión Cívica Radical (UCR), y Frigerio van a encontrarse en torno a la revista, que desde su reedición le había dedicado especial importancia a las fracturas dentro del radicalismo.⁷ Frondizi pertenecía a una línea fiel a la tradición yrigoyenista y en su participación en la redacción de la Carta de Avellaneda se puede observar una influencia del

6 Frigerio era hijo de un comerciante dueño de las tiendas Alfar. Desde joven se vincula con la política, pero desde organismos que se encuentran fuera de los partidos. Por ejemplo, en 1934 fue secretario general de un grupo de universitarios de filiación comunista, nucleados alrededor de un periódico llamado *Insurrexit*. Participó de *Qué Sucedió en Siete Días* (en adelante, *Qué*) en 1946, cuando la revista era dirigida por Baltazar Jaramillo, pero renunció prontamente ante la posición antiperonista de la revista, que fue clausurada en 1947. Volvió a *Qué* como su director en 1956. Además de su constante vinculación y reflexión acerca de la política argentina, Frigerio fue un empresario. Su actividad en los negocios –sociedades industriales de cuero, maderas sintéticas, minas y textiles, sociedad inmobiliaria, administración de sociedades anónimas– creció primariamente a la luz de las políticas peronistas, junto con el resto de las pequeñas y medianas empresas que se nuclearon en la Confederación General Económica (CGE); luego, a partir de los vínculos con importantes grupos económicos.

7 Arturo Frondizi, abogado, era hijo de inmigrantes, y su carrera política cobraría relevancia al lograr liberar a casi 200 acusados del levantamiento radical de 1933 contra el régimen conservador. En su juventud se vinculó con sectores de izquierda, participando de grupos de apoyo a la República española. En 1936 fue el primer secretario de la Liga Argentina de los Derechos del Hombre. Aunque no formaba parte de FORJA, era colaborador en el periódico *País Libre* y participaba junto con los jóvenes que conformaron el Movimiento de Intransigencia y Renovación (MIR).

discurso socialista.⁸ Su libro *Petróleo y Política*, escrito en 1954, había constituido una defensa de la industria nacional en contra del avance de las potencias extranjeras y del imperialismo. Años más tarde, su posición será absolutamente contrapuesta. En términos de política exterior fue defensor del neutralismo y de los países no alineados, concepciones de sostendría en su discurso hasta el fin de su mandato.

Después de la fractura de la UCR en 1956,⁹ Frondizi lanza en una entrevista en la revista *Qué los puntos de su programa*. Las rápidas coincidencias ideológicas así como las conveniencias mutuas forjaron una alianza duradera entre Frondizi y Frigerio, quien no solamente aportó un equipo intelectual vinculado a los industriales peronistas de la Confederación General Empresaria (CGE), y los sindicatos de la Confederación General del Trabajo (CGT), sino también medios económicos para la campaña. Asimismo, Frigerio tendría un rol fundamental en el proceso político. Fue el encargado de negociar un pacto con Juan Domingo Perón, en aquel momento exiliado y proscrito, que permitiría a Frondizi ganar las elecciones presidenciales de 1958, ya que gran parte de los votos del peronismo proscrito se sumaron a sus filas.¹⁰

El nuevo núcleo de intelectuales fue desarrollando un diagnóstico que comenzaba por una caracterización de la Argentina como país subdesarrollado. Esta característica residía en la incapacidad para lograr un crecimiento y expansión autosostenida de las fuerzas productivas. El objetivo, por tanto, era alcanzar el desarrollo a través de la profundización del proceso de sustitución de importaciones, es decir pasar a la etapa “difícil”, la de la industrialización pesada. Tal como afirmaba Frigerio, “la Argentina es un país subdesarrollado. Pese al considerable desarrollo de su industria liviana, operado desde la Primera Guerra mundial, sigue siendo productor de alimentos e importador de combustibles, materias primas para sus industrias, como hierro, acero, productos químicos, maquinarias y herramientas”.¹¹

En cuanto al escenario internacional, los desarrollistas argentinos sustentaron toda su política en una hipótesis fundamental: se había abierto una nueva etapa en las relaciones internacionales, la etapa de la coexistencia pacífica.¹² En su mensaje presidencial del 1º de mayo en el Congreso Nacional, Frondizi sostuvo:

8 La Carta de Avellaneda fue una declaración realizada por una corriente de la Unión Cívica Radical (UCR), el 4 de abril de 1945, en esa ciudad de la Provincia de Buenos Aires, con un fuerte discurso nacionalista y antiimperialista, criticando la colaboración de algunos dirigentes de ese partido en gobiernos conservadores y fraudulentos.

9 En esa oportunidad, durante el gobierno de facto de la Revolución Libertadora que derrocó a Perón, la UCR se fracturó en dos partidos de acuerdo con la posición respecto del peronismo y del nuevo gobierno de facto. Uno de ellos, la UCR Intransigente –liderada por Frondizi– tenía una estrategia de alianza y acercamiento con el movimiento peronista, al tiempo que impugnaba al gobierno militar. El otro, la UCR del Pueblo –liderada por Ricardo Balbín– colaboró con funcionarios públicos y mantuvo una posición prohibitiva y represiva respecto del peronismo y sus dirigentes.

10 El histórico pacto secreto entre Frondizi y Perón de 1958 fue firmado en Venezuela por los dos dirigentes y sus delegados personales: Rogelio Frigerio y John W. Cooke.

11 Rogelio Frigerio, *Las condiciones de la victoria* (Buenos Aires: Sociedad Editora Argentina, 1959), 204.

12 Frigerio afirmaba al respecto: “A contramano del aislacionismo y del tercermundismo, o de la tercera posición, nosotros apreciamos con mucha anticipación los cambios fundamentales en las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Llegamos a la conclusión de que, como finalmente ocurrió, el empate nuclear determinaría el fin de la “guerra fría” y el surgimiento de una coexistencia pacífica (...) naturalmente, se abrían mayores posibilidades para un desarrollo independiente de los terceros países”. Cfr. Roberto A. Amato, *Cuando fuimos gobierno: Conversaciones con Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio* (Buenos Aires: Paidós, 1983), 82.

En el año 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.¹³

Esta tesis se entroncaba con un cuerpo de pensamiento surgido en el XX Congreso del Partido Comunista Soviético (PCUS), en el que a su vez confluían Estados Unidos y la Iglesia Católica Apostólica Romana cuya máxima autoridad era la figura de Juan XXIII. La tesis de la coexistencia pacífica no había surgido aislada. Era parte de todo un nuevo rumbo que se estaba implantando en la URSS desde la muerte de Stalin, a partir de la consolidación de la hegemonía de Krushev.¹⁴ La Unión Soviética había entrado en una etapa de expansión, había comenzado un proceso que sería abierto y claro durante de la década de 1960: la ofensiva económica en los países periféricos a través del apoyo a los gobiernos de burguesías nacionales. La percepción del crecimiento abrumador de la URSS y de los cambios que comenzaban a operarse en su interior, estaba clara tanto para los norteamericanos como para el núcleo de los desarrollistas.

Los desarrollistas afirmaron que los cambios en el sistema capitalista mundial constituirían un espacio para el desarrollo de las economías de los países subdesarrollados. Por ello, en ello sustentaron la posibilidad de recurrir al capital extranjero como promotor del desarrollo nacional. Isidro Odena afirmaba:

La relación imperialista-colonial del pasado sufre un cambio fundamental. En lugar de basarse en la sujeción de las economías de las zonas rezagadas, constreñidas a producir alimentos y materias primas para los centros industriales, con los consiguientes bajos niveles de vida de sus poblaciones, la nueva relación se basa en la conversión de esas economías primitivas en economías avanzadas, con el objeto de ensanchar el mercado mundial consumidor.¹⁵

Definitivamente, había un cambio en las reglas de juego del capitalismo mundial, pero este diagnóstico negaba un hecho central: que ese cambio no significaba el fin de las relaciones de poder entre los países ni mucho menos, sino que constituía una nueva estrategia acorde a las nuevas necesidades del capital.

Estos lineamientos serían fundamentales para el proyecto desarrollista y resultaban contradictorios con el sentido de la tendencia principal que comenzaba a insinuarse en el terreno de las antiguas colonias en proceso de descolonización. El diagnóstico desarrollista también tomaría como válidos los preceptos de un nuevo organismo dependiente de Naciones Unidas, la CEPAL, que había construido un cuerpo de conceptos para diagnosticar los problemas del continente y

13 Mensaje del Presidente de la República al Honorable Congreso de la Nación Síntesis de la labor realizada 1º de mayo de 1960 (Buenos Aires: Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación, 1960), 39.

14 En relación con los cambios que empezaban a vislumbrarse en la Unión Soviética, estos podrían sintetizarse, en el plano interno, al proceso de la reforma económica que irá dotando de autonomía de gestión a las empresas, lo que fue iniciando la restauración de relaciones sociales de tipo capitalistas, y, en el plano externo, al apoyo de las llamadas “burguesías nacionales” en el tercer mundo y a las socialdemocracias en Europa, como forma de efectivizar la “transición pacífica” al socialismo.

15 Isidro Odena, *Entrevista con el mundo en transición* (Buenos Aires: Crisol, 1963), 140.

promover una propuesta de desarrollo similar en todos los países. El pensamiento de la CEPAL cuestionaba el modelo agroexportador. Para reemplazarlo, y así pasar del subdesarrollo al desarrollo industrial, el Estado debía promover políticas de tecnificación del agro y sustitución de importaciones, compensando la falta de capital interno con préstamos al exterior y promoción de inversiones extranjeras.

Para los intelectuales de esta corriente, en el mundo se abría una gran brecha entre países desarrollados y países pobres, subdesarrollados, que constituía el verdadero conflicto de la coyuntura. Para el equipo de la revista *Qué*, como decíamos, el desarrollo autosostenido requería del desarrollo de las industrias pesadas, de base: acero, petroquímica, metalmecánica, automotriz, máquina herramienta, generación de energía. Para ello, la producción agrícola también debía ser mejorada, ya que, según este diagnóstico, se encontraba en una situación de estancamiento debido a la baja disponibilidad de bienes de capital y de agroquímicos. En consecuencia, era necesario tecnificar el agro. La Argentina no solo debía aumentar sus exportaciones agropecuarias y cubrir su mercado interno de bienes intermedios y de capital, sino que además debía convertirse en exportador a de estos últimos. El latifundio no solo no era cuestionado, sino que estaba descartado como argumento explicativo de las dificultades para el desarrollo local.

El cambio estructural debía ser violento y global. Se asumió como dato que ante la supuesta escasez de ahorro interno el desarrollo debía lograrse recurriendo al capital extranjero. Los desarrollistas diferenciaron entre las inversiones externas “progresistas” y aquellas que sí eran perjudiciales para el desarrollo nacional. En una entrevista de *Qué* de enero de 1957 Frondizi define su posición sobre el peligroso asunto de los capitales extranjeros:

La Argentina puede desarrollarse gracias a sus propios recursos, pero ello importaría renunciar a un ritmo de crecimiento más acelerado. Lo importante es distinguir claramente dos tipos bien contrapuestos de inversión extranjera. Por un lado, aquella que aporta una nueva fuente de riqueza, crea trabajo, contribuye a elevar el nivel de vida popular, promueve el desarrollo integral y armónico de nuestra economía y hace a ésta menos dependiente de los factores externos, y por el otro, el tipo tradicional de inversión que suelen practicar los países metropolitanos en sus colonias o en aquellos países subdesarrollados que intentan incorporar virtualmente a su dominio.¹⁶

La distinción se refería directamente al capital británico por un lado, considerado inversión tradicional, y por el otro lado, a los capitales norteamericanos y soviéticos –también europeos–, interesados en invertir en plantas productoras de bienes intermedios, extracción de petróleo, en áreas que los desarrollistas consideraban prioritarias. Mientras se condenaba al primero, se elogiaban las posibilidades que abrían los segundos. Es decir, en palabras de Frigerio, aquel “conjunto de los intereses que extraen beneficio del predominio del sector agrícola y de la debilidad del desarrollo industrial. (...) El imperialismo denunciado es, bien entendido, el imperialismo británico... Gran Bretaña es la potencia insidiosa dirigida contra la soberanía nacional de todos los países insuficientemente desarrollados del mundo”.¹⁷ Así, los integracionistas consideraron que

16 Arturo Frondizi, *Qué Sucedió en Siete Días* 112 (8 de enero de 1957), 17.

17 Cfr. A. Rouquié, *Radicales*, 108.

el capital extranjero tenía únicamente una “función instrumental”, desprovista de peligro para la soberanía económica y la independencia política”.¹⁸

Con posterioridad al pacto Perón-Frigerio, Frondizi accederá al gobierno con el apoyo del Frente Popular y parte de los votos peronistas. El programa que lo acompañaba se sintetizaba en tres postulados: legalidad para todos, paz social, desarrollo. Legalidad significaba amnistía para los peronistas, Ley de Asociaciones Profesionales y desarrollo equivalía a llevar a cabo grandes obras, como El Chocón, Sierra Grande, caminos, siderurgia, etc.

En el gobierno: política económica, capital extranjero y acercamiento a las grandes potencias

Para poner en marcha la nueva etapa del proceso de industrialización hubo dos instrumentos fundamentales: las leyes de radicación de capitales y de promoción industrial.

La Ley 14.780 de Radicación de Capitales y su complemento, la Ley de Promoción Industrial (14.781), son un elemento central para comprender el rol, los resultados y las limitaciones de la afluencia del capital extranjero. Ambas fueron votadas en el Congreso hacia fines de 1958, a propuesta del poder Ejecutivo, y tal como afirma Jorge Schvarzer, “mostraban tal interés por atraer a esos capitales [extranjeros] que dejaron de lado las posibilidades de regulación real de esas inversiones”.¹⁹ La primera de ellas dispuso la igualdad de tratamiento al capital nacional y al internacional, es decir, los mismos derechos. Esto tuvo una grave consecuencia: se eliminaron todas las limitaciones a la repatriación de utilidades y dividendos. En cuanto a la comparación con la legislación del gobierno peronista de 1955, esta intentaba controlar la radicación efectiva del capital, limitando la remisión de utilidades; en cambio, la ley de 1958 no estableció ninguna relación respecto del movimiento de fondos.

La situación en la que quedaron las empresas radicadas en este marco fue de absoluta ventaja con respecto a la industria nacional. Por ejemplo, las ramas en las que se produjeron esas radicaciones –siderurgia, petroquímica, celulosa– fueron declaradas “industrias promovidas” a través de la Ley 14.781. Las únicas empresas que podían acceder a estas ramas, por razones tecnológicas, eran las extranjeras o las que recibían radicación de capital extranjero. Como consecuencia, las industrias promovidas fueron únicamente las de capital extranjero. Es decir que no solo se generaron condiciones regulatorias propicias para la radicación, sino que una vez radicadas las empresas, el Estado tomó medidas proteccionistas en favor de esas ramas, para beneficiar a los monopolios extranjeros. Las barreras aduaneras reforzaron el poder de esos monopolios, propiciando aún más la concentración de capital. Asimismo, se garantizó en muchos casos que la inversión que se realizaba tuviera un mercado interno propicio ya desarrollado, para eliminar los riesgos, en un área que no tuviera competencia interna de hecho. No hubo hasta mediados de 1961 una promoción del capital local y la respuesta de los capitalistas nacionales fue dual: mientras un grupo menor asumió el desafío de expandirse, la mayoría quedó a la espera, languideciendo.²⁰ En algunos casos, se vieron también afectadas por la reducción

18 Cfr. Rogelio Frigerio, *Las condiciones*, 14-38.

19 Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir* (Buenos Aires: Planeta, 1996), 225.

20 *Ibid.*, 228.

de los niveles de recargo en forma global, es decir, sin atender a las necesidades de protección del proceso sustitutivo.²¹

Preocupados por mostrar la necesidad de recurrir al capital extranjero, los desarrollistas no temieron reconocer los privilegios y concesiones que le serían otorgados. En palabras de Juan José Real: “El capital extranjero exige condiciones. (...) Esas condiciones configuran el tributo que debe pagar, forzosamente, todo país que quiere salir de su condición de dependiente; que el tributo sea grande o reducido no depende de la habilidad del negociador, sino de la urgencia, del ritmo y de la magnitud del problema que se trata de solucionar”.²²

En muchos casos, las empresas extranjeras incorporaron maquinaria o bienes usados y hasta obsoletos en sus países de origen,²³ lo que también disminuyó el riesgo de inversión. Es el caso de la fábrica Kaiser, cuyas máquinas y equipos databan de 1934.

El monopolio ejercido en las correspondientes ramas abría la posibilidad de inflar los precios a niveles muy superiores a los costos de producción, lo que, junto con la libertad para girar fondos, constituyó un impresionante drenaje de recursos y traspaso de ingreso de las clases trabajadoras hacia los monopolios internacionales.

En menos de dos años, entre julio de 1958 y mayo de 1960, se aprobaron 160 propuestas de radicación de capital externo por un monto nominal de 271 millones de dólares.²⁴ Por otra parte, en el nivel macroeconómico, lo que es notorio es que en ese período la entrada real de capital fue casi compensada por la salida de dividendos, que además se agrava por la salida de divisas que van al exterior encubiertas como regalías.²⁵ Esto prueba la escasa contribución del ahorro externo.

Además, algunas supuestas “inversiones” se realizaron casi exclusivamente con ahorro interno. Un ejemplo claro es el de la fábrica Fiat, que radicó 850 mil dólares, favoreciéndose su capitalización a través de permitirle ingresar al país bajo la forma de piezas, 10.000 unidades automotrices. El proyecto se refería a la instalación de una fábrica de automotores que no se realizó, y los fondos obtenidos a través de la venta de esos automotores fueron presentados luego como financiamiento “externo” de la fábrica radicada bajo las condiciones de la ley de 1958. El grueso de los recursos de las inversiones fue obtenido internamente.

La política de shock aplicada por el gobierno había transformado por completo el modo de acumulación y las características del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Mientras que algunas industrias se fueron paralizando, otras avanzaban. Entre las primeras, se destacan los ingenios azucareros, los grandes frigoríficos, las fábricas de cerveza y algunas textiles. Algunas de ellas fueron compradas por capitales extranjeros, “diversos empresarios decidieron que era mejor ceder la propiedad, o el control, de su negocio que enfrentar a los grandes intereses externos que hacían sentir su influencia en el país”.²⁶

Otro mecanismo que benefició a las empresas extranjeras fue que el establecimiento de sucursales de casas matrices residentes en los países de origen del capital, les permitió realizar la

21 Cfr. Ricardo Ferrucci, *Política económica argentina contemporánea* (Buenos Aires: Ed. Macchi, 1991), 19-21.

22 Juan José Real, *Treinta años de historia argentina* (Buenos Aires: Sielp, 1992), 206-7.

23 El ingreso de bienes usados fue legislado por el Decreto 8.626/60

24 J. Schvarzer, *La industria*, 226.

25 Elsa Cimillo et al, *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina* (Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo, 1973), 83.

26 J. Schvarzer, *La industria*, 235.

propia producción a través de importaciones y exportaciones liberadas de recargos aduaneros. Otro ejemplo, fueron las llamadas inversión en participación, mediante la radicación en empresas nacionales ya existentes a cambio de acciones, lo que tuvo como consecuencia que estas empresas inversoras se quedaran con la mayoría del capital accionario.

La nueva etapa de la industrialización sustitutiva modificó entonces la participación de las distintas fracciones industriales, iniciándose el avance extranjero en la cúpula industrial de la época e incorporó un nuevo factor de poder: los organismos internacionales de crédito y específicamente el FMI²⁷.

Un hito de la política desarrollista fueron los famosos contratos petroleros. En contra de las posiciones que él mismo había adoptado en su libro *Petróleo y Política*, Frondizi se dispuso a negociar una serie de contratos de perforación con empresas privadas, sustentando su nueva posición en la distinción entre el nacionalismo de medios y de fines explicada anteriormente.

La “batalla del petróleo”, cuyo objetivo era el autoabastecimiento –y que se alcanzó–, fue la prioridad del gobierno y por lo tanto, una de las primeras medidas. Fue anunciada ya desde el discurso inaugural del gobierno, así como la necesidad de recurrir al capital foráneo, pero su plan solo sería revelado a la opinión pública el 24 de julio. La promesa de Frondizi hecha al asumir el mando, de consultar con los sectores interesados antes de adoptar medidas económicas concretas, y su compromiso de no utilizar arbitrariamente los poderes económicos del Estado, quedaron de lado en el intento de negociar contratos favorables con compañías extranjeras y de presentarlos a la opinión pública como un hecho consumado.²⁸

Respecto del viraje en la posición del presidente intransigente en cuanto a la política petrolera, un documento de Departamento de Estado norteamericano donde se realiza un informe de coyuntura sobre la situación argentina afirmaba que:

A pesar de la tradicional oposición popular a la participación del capital privado extranjero en la explotación de recursos petrolíferos, Frondizi impulsa la participación de capital privado extranjero, a través de la promoción de un régimen de concesiones. Es probable que el largo historial de Frondizi como ardiente nacionalista le ayude a convencer al público de que la inversión privada extranjera en esta y en otras industrias se puede fomentar sin poner en peligro la soberanía argentina. Frondizi probablemente confía en que el estado crítico de la economía argentina será un fuerte argumento a favor de su política petrolera. Recientemente ha concluido un acuerdo con la empresa estadounidense y está negociando con otras compañías petroleras extranjeras contratos similares para desarrollar y producir petróleo, para vender luego a YPF, empresa petrolera estatal que Frondizi ha puesto bajo su directa supervisión.²⁹

Fue Frigerio, ocupando el cargo de secretario de Relaciones Económicas y Sociales, quien se encargaría de realizar una gira en búsqueda de capitales inversores para la extracción de petróleo en las zonas de Comodoro Rivadavia, Caleta Olivia, Neuquén y Salta. Se firmaron acuerdos con

27 Eduardo Basualdo, *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX hasta la actualidad* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2006), 74-75.

28 R. Potash, *El ejército y la política*, 382.

29 The Outlook for Argentina. National Intelligence Estimate, 5/08/1958, FRUS 1958-1960, vol. V, 493.

empresas norteamericanas –compañías Standard Oil, Panamerican, Banca Loeb y Tennessee– y un crédito para la compra de equipos otorgado por la Unión Soviética.³⁰

Para no “demorar” la cuestión, Frondizi se negó a elevar los contratos al Congreso para que fueran ratificados, con lo cual fueron concedidos directamente, sin el debido proceso de licitación pública. Sería en estas condiciones en las que se lograría en tres años el autoabastecimiento petrolero. Estas “irregularidades” y privilegios le ganaron la oposición no solo de los sectores nacionalistas que se vieron defraudados por la posición del presidente, sino del Congreso en general.³¹

Esta orientación respecto del capital extranjero condicionaba la inserción internacional, ya que requería de una relación con las potencias predominantes del sistema internacional que les otorgara garantías, y por lo tanto, no confrontativa. Es decir, era necesario crear un “clima favorable” para las inversiones extranjeras, que en el caso de países como Argentina suele implicar, como veníamos haciendo referencia, el otorgamiento de ciertos privilegios y concesiones, que en el mediano plazo pueden condicionar negativamente el desarrollo local futuro. En este sentido fue notoria la posición del presidente frente a las situaciones de las empresas ANSEC,³² CADE (Compañía Americana de Electricidad, ex CHADE) y las empresas alemanas expropiadas al final de la Segunda Guerra Mundial, DINIE (Dirección Nacional de Industrias del Estado). Estas empresas tenían reclamos frente al Estado a causa de expropiaciones realizadas durante la presidencia de Perón, mientras que en el caso de CADE la concesión había sido retirada a fines del gobierno militar de Pedro Aramburu, y el tema había pasado a la justicia. Tal como afirma Robert Potash, tres días después de la elección Frondizi había solicitado al ministro de Industria que satisficiera los reclamos de la ANSEC, “fuera cual fuese el precio en que la compañía insistiera, devolvió en mayo a sus propietarios alemanes empresas que habían sido incautadas a sus compatriotas en 1945, y en setiembre elevó al Congreso un acuerdo con la CADE para formar con sus equipos una empresa mixta proveedora de electricidad en el área de Buenos Aires”.³³

A este respecto, otro documento norteamericano describe cómo se vincularon la resolución del problema de la ANSEC con la disponibilidad norteamericana para invertir.³⁴ Efectivamente y como parte de una política que estaba dispuesta a otorgar privilegios a cambio de recibir nuevas inversiones, el problema de la ANSEC se resolvió mediante un acuerdo que estipulaba que los propietarios norteamericanos reinvertieran al menos parte de la suma que se pagaría por las propiedades expropiadas en una planta de 300.000 kilovatios en la zona del Gran Buenos Aires.

30 A las inversiones norteamericanas en el área petrolera se sumaron la Royal Dutch de Holanda, la Shell de Gran Bretaña, ENI de Italia y el grupo Aquitanie-Forest de Francia.

31 Además, los obreros del petróleo se sumaron a la oposición a través de la huelga, lo que sumó un gran ingrediente para la ruptura del pacto entre peronistas y frondofrigeristas. Durante el gobierno de Illia se derogarían los contratos y se realizará una investigación acerca de las condiciones de contratación.

32 Electric Bond and Share Company (EBASCO), empresa de capitales norteamericanos, constituyó cinco sociedades anónimas que se agruparon bajo el nombre del grupo ANSEC y eran la Compañía de Electricidad de los Andes S.A., la Compañía de Electricidad del Norte Argentino S.A., la Compañía de Electricidad del Sud Argentino S.A. (CESA), que comprendía las usinas de la provincia de Buenos Aires, la Compañía de Electricidad del Este Argentino S.A. y la Compañía de Electricidad del Centro Argentino S.A.

33 R. Potash, *El ejército*, 384.

34 Memorandum of a Conversation Between the Ambassador in Argentina (Beaulac) and President-elect Frondizi, Buenos Aires, 6/03/1958, FRUS, 1958-1960, vol. V, 470.

En cuanto a la industria del acero, que consistió en la segunda “batalla” a librar por el gobierno, los beneficios otorgados al capital foráneo fueron similares. La sanción de la Ley 15.801 “modificaba la dictada en el gobierno de Perón (estatista) y alentaba la inversión privada. La ley se complementaba luego con el Decreto 5038/61 que concedía facilidades aduaneras y fiscales a las empresas privadas”.³⁵ Hubo numerosos proyectos de radicación. Se impulsó la empresa mixta SOMISA y se inauguró en julio de 1960 el primer alto horno de San Nicolás.

El caso de la industria automotriz es muy significativo. Se presentaron 26 proyectos que fueron automáticamente aprobados, aunque pocos hubieran pasado un mínimo sistema de selección. “Media docena de ellos limitaba su horizonte a armar unidades importadas un par de años para captar los beneficios de la ávida demanda local”.³⁶ Las empresas que ingresaron corrieron con un riesgo de inversión casi nulo. Se instalaron en un mercado interno ya constituido y propicio; algunas de sus supuestas inversiones fueron sustentadas con ahorro interno (como ya vimos); la construcción de red de caminos y la racionalización y reducción de red ferroviaria las beneficiaron ampliamente.

A fines de 1958 la presión sobre la balanza de pagos ya se hacía sentir y el gobierno argentino solicitó a través de una carta de intención de los primeros días de diciembre, un préstamo al Fondo Monetario Internacional para aplicar un Plan de Estabilización. Se trataba del primero de una serie de créditos *stand by*, que, a su vez, abrirían la puerta a otros empréstitos otorgados por bancos oficiales y privados de Estados Unidos.³⁷ Esto provocó la pérdida de poder en la toma de decisiones, ya que ciertos instrumentos esenciales de la economía debían utilizarse necesariamente como lo indicaba el organismo internacional. Las negociaciones se habían iniciado con dos misiones del Fondo Monetario a la Argentina encabezadas, respectivamente, por Jorge Del Canto y Gesualdo Costanzo, dos altos funcionarios de la institución, quienes estuvieron en la Argentina en agosto y noviembre de 1958. Si bien las primeras evaluaciones del Fondo sobre la situación económica de la Argentina y las perspectivas de que esta aplicara un genuino programa de estabilización fueron muy pesimistas, ante la resolución de los conflictos citados con las compañías norteamericanas y de la carta de intención argentina, el préstamo se otorgó. Los organismos financieros internacionales, un consorcio de bancos privados norteamericanos y el gobierno de Estados Unidos, otorgaron ayuda por 329 millones de dólares. Además, para acceder a la asistencia solicitada, la Argentina no solamente debía modificar su política económica sino también obtener la convertibilidad a dólares de sus saldos comerciales favorables con los países

35 Isidro Odena, *Libertadores y desarrollistas* (Buenos Aires: Ediciones La Bastilla, 1984), 144.

36 J. Schvarzer, *La industria*, 226

37 El Plan de Estabilización era un paquete de medidas que incluía: limitación de aumentos de salarios junto con la eliminación del control de precios, restricción de créditos, eliminación de subsidios al consumo, reforma impositiva, aumento de precios de combustibles que aumentaban la capitalización de las empresas que los producían, privatizaciones de empresas estatales “deficitarias”, como por ejemplo el Frigorífico Nacional de Mataderos, eliminación de las tasas de cambios múltiples y liberación del tipo de cambio, lo que significaba en los hechos constantes devaluaciones que demostraron el carácter impopular del gobierno. Las nuevas políticas no fueron recibidas por el pueblo sin resistencia. La medida acerca del Frigorífico Nacional sancionada en enero de 1959 dio lugar a un importante enfrentamiento con los obreros de la empresa, quienes se organizaron en barricadas dentro de la fábrica. La respuesta del presidente fue una operación y represión policial con tanques que derribaron las barricadas. La situación despertó la huelga indeterminada declarada por los sindicatos peronistas (las “62”). El gobierno, entonces, para marzo de 1960 puso en marcha el Plan de Comoción de Orden Interno de Estado (Conintes).

acreedores europeos nucleados en el Club de París.³⁸ Cabe destacar que tal como afirma Noemí Brenta, “el período 1958-1963 corresponde al ciclo completo de un plan de ajuste ortodoxo, iniciado, sostenido y concluido en vigencia de cinco acuerdos *stand by* con el Fondo”.³⁹

Profundizando el rumbo, y cediendo a los famosos “planteos” políticos de las Fuerzas Armadas, Frondizi nombrará el 24 de junio de 1959 como ministro de Economía a Álvaro Alsogaray, representante de los intereses liberales.⁴⁰ Las progresivas devaluaciones incluidas en el nuevo plan económico, además de transferir ingresos del sector industrial y salarial al agrícola y comercial, también actuaron a favor de los monopolios internacionales, tal como lo afirma Rouquié:

La industria argentina, tributaria del exterior para sus materias primas y su equipo, ya no puede satisfacer sus créditos con una moneda depreciada, mientras que la caída del peso arrastra generalmente la caída de los capitales nacionales. (...) La devaluación del peso, por otro lado, ha significado un subsidio para los monopolios internacionales: al tener mayor cantidad de pesos por cada dólar podían comprar enormes activos con poco gasto.⁴¹

¿Qué tipo de industria se desarrolló entonces? Para 1963, solo un 6,5 % del valor de producción de las empresas extranjeras correspondía a la producción de bienes de capital (fundamentalmente tractores y maquinaria agrícola), en tanto que más del 60% de ese valor de producción está constituido por bienes de consumo durable e intermedio y el resto es de consumo no durable.⁴² Esta composición es útil para demostrar que siguió siendo una industria no integrada, no solo por su dependencia de las importaciones de insumos y medios de producción, sino respecto de procesos tecnológicos avanzados. Se desarrollaron industrias de bienes intermedios sin un correlativo desarrollo de las ramas de medios de producción.

Las facilidades otorgadas para retirar no solo dividendos sino también la totalidad del capital invertido, explica que, en el caso de las automotrices, por ejemplo, nueve de las radicadas (algo más del 30%) desaparecieran antes de que pasaran cinco años, luego de haber tomado los beneficios esperados, en maniobras más comerciales (y especulativas) que productivas.⁴³

Los constantes ciclos característicos de la economía argentina de posguerra siguieron sucediéndose e incluso haciéndose más profundos. Los déficits comerciales casi permanentes eran cubiertos por ingresos de capitales de corto y largo plazo, provenientes en lo fundamental de movimientos privados, pero también de créditos de instituciones bancarias y organismos internacionales, como el Exim Bank, el FMI y el BM. Por ello, varios autores coinciden en que la prosperidad de los años 1960 y 1961 se relacionaba con la afluencia de inversiones extranjeras.⁴⁴

38 Cfr. Raúl García Heras, “El plan de estabilización económica de 1958 en la Argentina”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* Vol. XI, 2 (Tel Aviv: Universidad de Tel Aviv, 2000), 140.

39 Cfr. Noemí Brenta, *Argentina atrapada* (Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2008), 333.

40 El ingeniero Álvaro Alsogaray era ex oficial del Ejército y se había desempeñado como secretario de Industria del gobierno de facto del general Pedro Eugenio Aramburu.

41 A. Rouquié, *Radicales*, 150.

42 E. Cimillo, *Acumulación*, 82.

43 J. Schvarzer, *La industria*, 226.

44 Mario Rapoport, *Historia económica, política y social argentina 1880-2000* (Buenos Aires: Ed. Macchi, 2000), 561.

Lo cierto es que entre abril de 1958 y diciembre de 1963 la deuda pública externa se duplicó, pasando de US\$ 1.051 millones a US\$ 2.106 millones.⁴⁵

Sintetizando, en términos de inserción económica internacional, el proyecto desarrollista no confrontó con los países hegemónicos en el sistema mundial –ni con Estados Unidos, ni con Europa occidental, ni con la Unión Soviética– de quienes obtuvo importantes inversiones, en línea con las necesidad de estos últimos de asegurarse campos de inversión que les permitieran ampliar sus ganancias, mercados más extensos para la colocación de productos de mayor complejidad técnica, ganancias adicionales a través del cobro de regalías, servicios financieros y técnicos. Se aplicó un plan de industrialización signado por esa limitación, y acompañado de un ajuste ortodoxo que se descargó sobre el salario.

¿Una política exterior contradictoria?

Analizando específicamente la política exterior llevada a cabo por el gobierno de Frondizi, es necesario distinguir varios aspectos complejos. En cuanto a la dimensión económica, a partir de lo desarrollado en el apartado anterior podemos afirmar que estuvo orientada a la obtención de capitales extranjeros provenientes de los centros de poder económico mundial, y que por tanto, su comportamiento en el ámbito de las relaciones económicas internacionales fue de acercamiento, al igual que con los organismos multilaterales de crédito, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

Carlos Florit, colaborador de Frigerio y ministro de Relaciones Exteriores y Culto durante el primer año de la presidencia de Frondizi, resumió en una entrevista el rol asignado a la política exterior dentro de la política general del gobierno: “Yo lo definí desde un principio, en la primera conferencia de prensa: la política exterior tiene un carácter instrumental. Vamos a hacer una política exterior que esté al servicio del desarrollo económico nacional. Nuestro objetivo es extraer petróleo, atraer inversiones de riesgo, hacer industria pesada, integrarnos nacionalmente como paso previo y necesario para otro tipo de integración multinacional”.⁴⁶

Así lo expresa también un informe de coyuntura del Departamento de Estado:

A pesar de la tradición aislacionista de su partido, Frondizi parece dispuesto a seguir la tendencia marcada por el régimen de Aramburu hacia una cada vez mayor cooperación internacional. Ha afirmado la firme identificación de la Argentina con el mundo occidental y la intención de cumplir todos los compromisos internacionales. (...) Frondizi ha solicitado estrechar la relación con los Estados Unidos.⁴⁷

Ello fue en cierto modo una sorpresa para algunos sectores en Estados Unidos. Gran parte de la prensa norteamericana había identificado a Frondizi antes de las elecciones como “anti-latifundio”, “anti-extranjero”, “hostil frente a los Estados Unidos”.⁴⁸ Esa mirada cambiaría

45 Cfr. N. Brenta, *Argentina*, 359.

46 Carlos Florit, Entrevista realizada por Mario Rapoport y Gabriela Sánchez Cimetti en Rapoport, Mario, *Colección de Fascículos Historia de la Economía Argentina del Siglo XX* (Buenos Aires: *Página/12*, 2008), 412.

47 *The Outlook*, 495. En una nota al pie, se aclara especialmente: “Durante el régimen de Aramburu, Argentina acompañó al Banco Mundial y al FMI ratificando la Carta de la Organización de los Estados Americanos, siendo el último país en hacerlo, y aprobó la resolución anticomunista firmada en Caracas en 1954”.

48 Así aparece en un artículo de la revista *Business Week* del 29/6/57 y en un Cable de United Press del 30/07/57. Cfr. Archivo del Centro de Estudios Nacionales, Arturo Frondizi (CEN), Caja Estados Unidos N° 542.

sustancialmente a partir de la asunción el 1º de mayo de 1958 y la puesta en marcha del plan económico desarrollista.

La tensión o dualidad entre los postulados en el área de las relaciones internacionales y la política económica a llevar adelante efectivamente fueron detectados rápidamente por el Departamento de Estado norteamericano, tal como consta en un memorándum de fecha 26 de febrero de 1958, donde se informa sobre el triunfo electoral de Frondizi. Allí se explica:

Su campaña fue oportunista, tratando de ganar a una amplia variedad de votantes. Sus intenciones son, por lo tanto, poco claras. Es un exponente de una generación del Partido Radical que ha favorecido tradicionalmente el nacionalismo, la neutralidad y la tendencia hacia las políticas económicas estatistas. En la campaña abogó por un movimiento obrero fuerte, la nacionalización de los servicios públicos y la explotación estatal de los recursos naturales, especialmente el petróleo, pero dio a entender en privado que esto era sólo una postura de campaña. Su actitud para con nosotros es igualmente ambigua. Se ha atacado el “capitalismo imperialista”, pero dice en privado que esto significa Gran Bretaña, y no los Estados Unidos.⁴⁹

En efecto, 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. Los casos más notorios fueron los reparos expresados a la recién lanzada Alianza para el Progreso, recibir a Ernesto “Che” Guevara –símbolo de la revolución antiimperialista, nacional y socialista en América Latina– en la quinta presidencial, la oposición ferviente del gobierno argentino a la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA), y sus políticas respecto del continente latinoamericano y en particular de Brasil.

Es decir, que mientras se entregaban importantes concesiones a los capitales extranjeros, recortando la capacidad de decisión soberana respecto de algunos resortes de la economía, también se tomaron decisiones en el ámbito de la política internacional, que constituyeron una afirmación en contra de la hegemonía norteamericana y que definitivamente tuvieron un alto costo en el plano interno para el gobierno que sería derrocado por un golpe militar en marzo de 1962.

En el plano económico, las relaciones con Estados Unidos fueron fluidas. Ello fue acompañado de un importante acercamiento diplomático. El presidente argentino visitó la Casa Blanca en enero de 1959, luego de la aprobación del crédito al que nos referimos más arriba, con el objeto de profundizar aún más el vínculo con aquel país. Frondizi fue el primer presidente argentino en visitar Estados Unidos. Allí pronunció un discurso donde, en el contexto de los recientes sucesos de la revolución cubana, afirmaba la identidad hemisférica occidental y la absoluta solidaridad interamericana. No por ello dejó de señalar que “la verdadera defensa del continente consiste en eliminar las causas que engendran la miseria, la injusticia y el atraso cultural”.⁵⁰ El presidente Eisenhower, por su parte, visitaría Buenos Aires al año siguiente.

La fluidez de las relaciones entre ambos países continuó y se profundizó a partir de la asunción de John F. Kennedy. En una carta de Rogelio Frigerio dirigida al embajador norteamericano en la OEA, Adlai Stevenson, en 1961, dice:

49 Memorandum from the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Rubottom) to the Secretary of State. FRUS, 1958-1960, vol. V, 466.

50 Citado por Alberto Conil Paz y Gustavo Ferrari, *Política exterior argentina 1930-1962* (Buenos Aires: Círculo militar, 1964), 201.

(...) creemos que Ud. y sus colegas del gobierno de Washington no dudan de nuestra sinceridad y de nuestra adhesión a la causa de América en el mundo. El gobierno argentino ha dado pruebas concretas de ello; después de una larga tradición de vinculaciones espirituales y materiales con Europa, el presidente Frondizi reorientó nuestra política internacional hacia el ámbito americano, solicitó y obtuvo el aporte de capital privado estadounidense para incrementar nuestra explotación petrolífera y para erigir nuevas plantas industriales y buscó la cooperación de los centros financieros, oficiales y privados, de los Estados Unidos. Estos son hechos objetivos, más elocuentes que cualquier declaración retórica de amistad.⁵¹

Sin embargo, hacia fines de setiembre de 1961, el presidente Frondizi –que se encontraba en Estados Unidos para hablar ante la Asamblea de Naciones Unidas– se entrevistó con Kennedy. Ambos mandatarios redactaron en forma conjunta un documento conocido como Declaración de Nueva York, donde publicaban el clima cordial de la entrevista y los amplios acuerdos entre los dos países. Frondizi ratificó el compromiso con la democracia y con el desarrollo de los países latinoamericanos, y lo mismo hizo respecto del alineamiento con el mundo occidental y cristiano. Kennedy por su parte se comprometió en nombre de su país a colaborar con las obras para la represa hidroeléctrica de El Chocón, con la modernización de la industria de la carne y a apoyar el programa de desarrollo en general, en el marco de la Alianza para el Progreso.⁵² En contrapartida, había sucedido un altercado que preanunciaría fracturas. En la segunda parte del encuentro, el Secretario de Estado Dean Rusk le solicitó al mandatario argentino explicaciones sobre unos supuestos documentos que le habían sido entregados, de donde surgía que el gobierno cubano planeaba intervenir en asuntos internos de la Argentina y provocar una infiltración comunista.⁵³ Por lo tanto, sugería a la Argentina la ruptura inmediata de relaciones con Cuba. El gobierno argentino pudo probar que se trataba de una falsificación, pero a partir de allí, se habría una brecha clara en la relación bilateral, que sería confirmada más tarde en Punta del Este.

En efecto, junto con el acercamiento a la potencia del norte, existieron situaciones que fueron tensando el entendimiento entre ambos estados. Entre las decisiones de política exterior que consideramos como políticas que expresaban márgenes de autonomía respecto de Estados Unidos y que también fueron hitos conflictivos en el plano interno, analizaremos la relación con Brasil y especialmente la confrontación por el caso cubano.

Las relaciones bilaterales con el país vecino se habían ido profundizando durante el período de Kubistschek y alcanzaron su grado máximo de entendimiento durante la breve presidencia de Janio Quadros. Estas coincidencias cristalizaron en la firma de un pacto recíproco entre el 20 y el 22 de abril de 1961 en la ciudad de Uruguayana. Si bien el objetivo principal del desarrollismo argentino era la integración nacional, esto no excluía la necesidad de la integración con otros países de Latinoamérica. Esto respondía también a la necesidad comercial de la Argentina, que requeriría nuevos mercados no solo para sus materias primas tradicionales, sino para aquellos bienes intermedios que produciría la nueva industria puesta en marcha.

51 Carta de Rogelio Frigerio al embajador de los Estados Unidos en la OEA, Adlai Stevenson, Buenos Aires, 24 de junio de 1961, Archivo (CEN), Archivo personal de Arturo Frondizi: Cartas Particulares, Caja N°423.

52 Cfr. Declaración de Nueva York, 26/9/1961, Archivo CEN, Arturo Frondizi, Caja Viaje a Estados Unidos 1961, N° 628.

53 Cfr. Atribuido a Fidel um plano contra o Governo Frondizi (Brasil: *O estado de S. Paulo*) 27/09/1961. Archivo CEN, Arturo Frondizi, Caja Estados Unidos-Viaje a Estados Unidos N° 542

Es interesante resaltar que Quadros fue el promotor de una política internacional de nuevo tipo, que fue calificada como Política Exterior Independiente (PEI), muy influenciada por las concepciones tercermundistas. También partía de la hipótesis de la coexistencia pacífica y ponía notorios reparos al poder norteamericano.⁵⁴ Sin embargo, en el plano interno, también evidenciaba contradicciones similares a las de Frondizi: la aceptación de las recomendaciones liberales y estabilizadoras del Fondo Monetario Internacional.

Los Acuerdos de Uruguayana firmados el 21 de abril consistían básicamente en una serie de puntos de coincidencia que establecían el mecanismo de consulta mutua en asuntos de interés común en el plano local e internacional y la coordinación de políticas de desarrollo. Además, ambos presidentes acordaron unificar su acción en la Conferencia de Punta del Este de agosto de ese año, donde Kennedy presentaría la Alianza para el Progreso.

En el plano interno, las Fuerzas Armadas reaccionaron ante los acuerdos y acción conjunta entre ambos presidentes. Varias fueron las razones. Principalmente estas se basaron en la crítica ferviente a las posiciones de neutralidad tomadas por Quadros en cuanto a la rivalidad norteamericano-soviética, y su cercanía a la figura de Fidel Castro y el nuevo régimen cubano. El general Gastón Clement, secretario de marina, presentó un memorándum oponiéndose a la reunión donde se encargó de amenazar al presidente Frondizi de que en caso de desoír tal consejo era probable que, a su regreso del Brasil, ya no fuera presidente.⁵⁵

A este conflicto se sumaría el caso cubano, que fue la política donde se expresó mayormente la distancia respecto de la potencia del norte fue el caso cubano. La revolución de 1959 constituyó un desafío y una amenaza de lo que el subdesarrollo podía tener como consecuencia. La primera respuesta de Estados Unidos a la revolución antiimperialista y socialista en América Latina fueron las sanciones económicas y la invasión de Bahía de Cochinos. Pero el gigante había fracasado. Se hacía necesario entonces implementar una estrategia preventiva, que evitara el surgimiento de otros focos de este tipo en el continente. Eso fue la Alianza para el Progreso (APEP). Ya en 1958, Juscelino Kubischek, había tomado la iniciativa de promover la Operación Panamericana, que consistía en un programa de cooperación para América. Esto definitivamente fue el antecedente de la propuesta impulsada por Kennedy más tarde.

Entre el 5 y el 17 agosto de 1961 en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA en Punta del Este se discutió el proyecto original de los Estados Unidos y finalmente fue lanzada la Alianza para el Progreso (APEP). Se trató, ante todo, de una estrategia para generar reformas “preventivas” que evitaran el avance de las revoluciones nacionales y socialistas en América Latina, ante la inminencia del proceso revolucionario cubano. El programa consistía básicamente en una serie de medidas entre las cuales se encontraba algún tipo de reforma agraria, planes de educación y fundamentalmente una asistencia financiera.

En la correspondencia entre el presidente de Estados Unidos y Frondizi, este último había dado su apoyo a la iniciativa pero guardando sus reservas y alertando sobre el carácter asistencialista de la propuesta. Dichas reservas se referían a que el plan no atacaba las causas del

54 Las coincidencias con la política exterior de Frondizi eran amplias, sin embargo, la pretensión de autonomía de la Política Exterior Independiente (PEI), sus vinculaciones con el tercer mundo en gestación y los desafíos a la política norteamericana fueron mucho mayores.

55 I. Odena, *Libertadores*, 292.

subdesarrollo sino solamente sus síntomas,⁵⁶ es decir, no ponía el énfasis en la necesidad de desarrollar la industria básica.

En Punta del Este, la acción de la delegación argentina (integrada por el ministro de Economía Roberto Alemann, Oscar Camilión, secretario de Relaciones Exteriores, Leopoldo Tettamanti, consejero, Arnaldo Musich, Horacio Rodríguez Larreta y Elbio Baldinelli, entre otros) estuvo orientada a introducir en el documento original presentado por los norteamericanos cuestiones más directamente vinculadas con el desarrollo y la industrialización.

Finalmente, el 17 de agosto se firmó un acuerdo conjunto que sería conocido como Carta de Punta del Este, aprobado por todos los países, con excepción de Cuba. El documento final de la Alianza para el Progreso incluía una serie de reformas respecto de la propuesta inicial, de las que habían sido partícipes –entre otros– Argentina y Brasil. Los delegados argentinos, por su parte, se dedicaron a aclarar que las medidas de “reforma agraria” se harían dentro de las particularidades de cada país y a incorporar el objetivo de la industrialización, haciendo además desaparecer el principio de planificación supranacional.

Los sectores conservadores y liberales en el ámbito castrense coincidían desde hacía tiempo, en “atacar” al gobierno con el argumento de que su accionar en términos de política exterior favorecía el avance del comunismo. A las acusaciones de “comunistas” de muchos de quienes formaban el núcleo política e intelectual del desarrollismo –empezando por Frigerio– y a la posición de la delegación argentina en Punta del Este se sumaría el recibimiento del Comandante Ernesto “Che” Guevara en la quinta presidencial, el 18 de agosto.

Fronidzi recibió a Guevara en la quinta presidencial, con el objetivo de intermediar en la relación entre Estados Unidos y Cuba, deteriorada luego de los sucesos de Playa Girón. Pero el costo sería muy alto. La reacción de las cúpulas militares no tardaría en aparecer, ya que comenzaba a difundirse en las Fuerzas Armadas la nueva concepción de la seguridad hemisférica conocida como “Doctrina de la Seguridad Nacional”.

Por otra parte, en una carta del presidente argentino a Kennedy donde le agradecía su hospitalidad y apoyo otorgado durante la visita a Nueva York en el mes de setiembre, Frondizi aprovechaba para destacar (ya en el contexto posterior a Playa Girón), que no debía confundirse la relación amistosa entre Argentina y Estados Unidos, basada en la coincidencia de intereses nacionales, “con ningún tipo de satelismo político”, y que “los pueblos americanos (...) son celosos defensores de su dignidad nacional”.⁵⁷

El 24 de diciembre de 1961, Frondizi y Kennedy tuvieron una segunda entrevista, esta vez en Palm Beach, La Florida. La situación respecto de setiembre se había modificado, puesto que Estados Unidos desconfiaba de la posición argentina respecto del tema cubano y, por lo tanto, de la actitud que adoptaría en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos (OEA) a realizarse a fines de enero de 1962, nuevamente en Punta del Este. Ello se tradujo en varios artículos periodísticos argentinos y norteamericanos en los días previos al encuentro.⁵⁸

56 Cfr. A. Amato, *Cuando fuimos gobierno*, 90.

57 Carta de Arturo Frondizi a John F. Kennedy, 31/10/1961, Archivo CEN, Arturo Frondizi, Caja Viaje a Estados Unidos 1961, N° 628.

58 El *Buenos Aires Herald* tituló el día 22 de diciembre de 1961: “Kennedy-Fronidzi to discuss cuban front. U.S. seek an energetic condemnations of Castro’s pro-comunist regime”. El diario *El correo de la tarde*, publicó el 23/12/1961, reproduciendo un cable de United Press: “...los comentarios que Frondizi hizo anoche

El informe de la entrevista elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina indica que el mandatario argentino criticó la actitud norteamericana de Playa Girón, indicando su “dolor” respecto de dichos sucesos, y se opuso a la ruptura con Cuba.⁵⁹ En consecuencia, sostuvo que tendría una posición “inflexible” en lo que concierne al principio de no intervención.⁶⁰

Unos meses más tarde, en la citada Conferencia de cancilleres realizada a fines de enero de 1962, Estados Unidos llamó a los países de la OEA a aislar a Cuba del resto de América Latina, a través de sanciones diplomáticas y económicas, y la eliminación de este país como participante de cualquier actividad interamericana. La delegación argentina, encabezada por el canciller Miguel Ángel Cárcano, junto con Brasil, México, Ecuador, Bolivia y Chile, rechazó la propuesta norteamericana y en forma conjunta con los países citados, se abstuvo de votar los puntos tercero y cuarto de la resolución finalmente aprobada, que implicaban la exclusión de Cuba y su cumplimiento, respectivamente. Pedro Aramburu e Isaac Rojas fueron quienes más fervientemente criticaron la actuación argentina, a través de los diarios *La Prensa* y *La Nación*, haciendo énfasis en que la posición adoptada continuaba la línea de la Tercera Posición peronista, sirviendo así al “comunismo soviético y castrista”.⁶¹

El canciller justificó su decisión en un discurso en oportunidad de la cuarta sesión de la Comisión General de la OEA, el 25 de enero de 1962, donde afirmó:

Hemos afirmado el concepto de la soberanía y de la independencia política, que defendemos con celo indeclinable. Aquel concepto es el resultado de la lucha por el gobierno propio. (...) El concepto de soberanía e independencia nos lleva a la igualdad jurídica de los Estados ¡Cuánto hemos luchado por alcanzarla! (...) Sostuvimos que los conflictos entre los Estados no debían resolverse por la fuerza sino por medios pacíficos antes de recurrir a posiciones extremas. (...) No hay otro medio para ayudar a los pueblos a que practiquen integralmente la democracia y la libertad, que colaborar con ellos en su desarrollo económico y en su bienestar social, elementos indispensables de su progreso cultural y político. No hay mejor manera de retardar y entorpecer este avance que intervenir desde afuera en las vicisitudes internas de esos países y pretender imponerles estructuras y costumbres que no se copian ni se inventan sino que se crean en la entraña intransferible de cada pueblo.⁶²

en Honolulu han hecho que los conservadores de aquí se pregunten cuál es realmente la posición que la Argentina tomará en la Conferencia de Ministros Exteriores. En Honolulu el presidente dijo a los periodistas que la Argentina defiende la democracia y se opone a las dictaduras, pero desea que la OEA sea lanzada a una crisis actuando sólo de acuerdo con la mayoría de votos por naciones, sin tener en cuenta la cantidad de población de los países votantes”. Cfr. Archivo CEN, Arturo Frondizi, Caja Estados Unidos, Viaje a Estados Unidos N° 542.

59 Cfr. Archivo CEN, Arturo Frondizi, Caja Viaje a Estados Unidos 1961 N° 628.

60 Cfr. *Crítica*, Archivo CEN, Arturo Frondizi, Caja Viaje a Estados Unidos 1961 N° 628.

61 Cfr. *La Prensa* y *La Nación*, 30/01/1962 al 4/02/1962.

62 Discurso pronunciado por Miguel Ángel Cárcano en la cuarta sesión de la Comisión General de la OEA, Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de consulta a la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Punta del Este, 25 de enero de 1962, Archivo CEN, Archivo Personal de Arturo Frondizi, Caja Conferencia de Punta Del Este N° 641.

Para los militares argentinos, toda actitud que no se mostrara en contra del régimen castrista era calificada de comunista y generaba un revuelo en los círculos de las Fuerzas Armadas. A ello se sumaba la actitud del presidente frente al movimiento peronista y en particular al levantamiento de la proscripción de fuerzas políticas que pretendían participar de las contiendas electorales con su nombre. El golpe de Estado era una amenaza latente y creciente desde el inicio de la gestión.

Al igual que en agosto de 1961, los cuarteles estaban agitados, los medios de comunicación denunciaban la posición argentina y junto a ellos se sumaban los partidos opositores. Finalmente, las Fuerzas Armadas no podían dejar pasar esta cuestión, y luego de una reunión con los tres secretarios militares –Rosendo Fraga, secretario del Ejército, Clement, el de Marina y Jorge Rojas Silveyra, el de Aeronáutica–, y otra del Gabinete de Seguridad Exterior, Frondizi anunciaba la implementación de todas las resoluciones firmadas en Punta del Este, el retiro inmediato del embajador argentino en Cuba y el inicio de un estudio de la posible ruptura de relaciones con Cuba. Seis días después de una nueva sesión del Gabinete convocada el 2 de febrero fue publicado el decreto que ordenaba la ruptura de relaciones con el gobierno cubano.

Los sucesos explicados precipitaron la caída del gobierno y el advenimiento del golpe militar, si bien el hecho desencadenante fue el levantamiento de la proscripción del peronismo en las elecciones provinciales de mediados de marzo de 1962, donde esa fuerza política se impuso por amplia mayoría en 10 gobernaciones, incluyendo la provincia de Buenos Aires. Ante los consecuentes planteos militares Frondizi intervino las provincias donde había ganado el peronismo, pero el golpe ya estaba en marcha. El presidente fue depuesto 11 días después por las Fuerzas Armadas, lideradas por el General Raúl Poggi.

La dinámica de la Guerra Fría

Sin duda, el ámbito político-diplomático de la política exterior le permitió a Frondizi afirmar su identidad radical y mantener su alto perfil a nivel internacional. Pero una de nuestras preguntas iniciales apuntaba a un primer aspecto central ¿Qué posibilitó los márgenes de autonomía respecto de Estados Unidos, potencia protagónica en todo el despliegue de las transformaciones económicas operadas?

Consideramos que lo que los permitía, más que la necesidad interna de consenso social –como plantean algunos autores que citamos en el inicio del artículo– era la búsqueda de una estrategia de inserción internacional multilateral, que era posible a partir de la dinámica que la Guerra Fría había cobrado en la región. En este período, América Latina era una zona en la que principalmente las dos potencias dominantes, la Unión Soviética y Estados Unidos, se disputaban el dominio económico, por tanto uno de los elementos que va a constituirse en una especie de plafón para la política exterior de alto perfil es –además de la ya más conocida influencia europea– el avance de la influencia soviética en la región y en especial en la Argentina, lo que incluía una estrategia política y diplomática de acercamiento a las clases dirigentes argentinas.⁶³

63 El otro elemento de análisis para comprender la política exterior de Frondizi son los vínculos con Europa. Del mismo modo, estratégicamente opera como otro posible punto de apoyo. Entre el 14 de junio y el 10 de julio de 1960 el presidente argentino realizó una gira por Europa –incluyendo Francia, Italia, Suiza, Bélgica y Alemania–, donde se destacaron los encuentros con Charles De Gaulle. Recordemos que a partir de su gobierno, la política exterior francesa priorizará la independencia de criterio y el no alineamiento respecto de los Estados Unidos y de la Unión Soviética. Ello se irá profundizando en una estrategia económica que lentamente se propondrá independencia en los sectores de punta.

A pesar de que la existencia de la rivalidad entre las potencias no minimiza el predominio de Estados Unidos en la región y en el país en particular, ni la hegemonía de sus capitales en la industria y la estructura económica, analizaremos algunos indicios de lo que consideramos una estrategia pendular llevada a cabo por el presidente desarrollista, posibilitada en parte, como decíamos, por la nueva estrategia del bloque soviético.

En primer lugar, la avanzada de intereses de dicho bloque aparece reiteradas veces como preocupación en los informes del Departamento de Estado norteamericano. Por ejemplo, antes de la asunción de Frondizi, el secretario asistente de Asuntos Interamericanos, Roy Rubottom, afirmaba en un memorándum dirigido al secretario de Estado: “Es muy probable que la URSS trate de utilizar la crítica situación económica en su favor. Tal vez no sea exagerado decir que la Argentina va a estar en una encrucijada cuando Frondizi asuma el 1º de mayo. En estas circunstancias, parece muy importante tener un franco intercambio de opiniones entre nosotros y Frondizi tan pronto como sea posible”.⁶⁴

Y en otro informe posterior enviado al Departamento de Estado en el mismo año, se afirma:

Argentina mantiene las relaciones diplomáticas y comerciales más amplias con el bloque soviético de toda América Latina. Tiene relación diplomática con la URSS y todos sus satélites europeos, excepto Alemania Oriental y Albania, y ha firmado tratados comerciales con todos, excepto Albania. Mientras que el bloque ofrece una salida para las exportaciones agrícolas argentinas y es una fuente útil de importaciones, el comercio con el bloque continúa representando una pequeña proporción del comercio total de la Argentina y se vio disminuida en el período posterior al gobierno de Perón. Actualmente, la oferta de créditos comerciales y para el desarrollo, —especialmente en el campo del petróleo— realizada por el bloque está siendo atentamente escuchada por el gobierno de Frondizi. El mandatario tiene una posición favorable respecto del aumento del comercio con el bloque, pero es probable que se muestre reacio a aceptar las propuestas de bloque para ayuda económica sustancial, siempre y cuando exista una posibilidad de asistencia de parte de otras fuentes.⁶⁵

Entre los elementos que nos permiten afirmar la relevancia de la Unión Soviética como actor en las relaciones internacionales argentinas destacaremos algunos:

Por un lado, las relaciones de los intelectuales del proyecto desarrollista con el Partido Comunista, cuyas posiciones internacionales se alineaban incondicionalmente a las directivas del PCUS. Así es como, no casualmente, la dirección del PC, cuando triunfó Frondizi en 1958, tituló la edición de su periódico *La Hora* “El pueblo entró en la Casa Rosada” y en febrero de 1962 la revista teórica del PC denunciaba la posibilidad de un golpe militar que urgía frenar.⁶⁶ Recordemos que las posiciones en materia de política exterior coincidían claramente con las posiciones de la Unión Soviética y del sector de Estados Unidos que acordaba con la política de la coexistencia pacífica.

64 Memorandum from the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Rubottom) to the Secretary of State, 26/02/1958, FRUS 1958-1960, vol. V, 466.

65 The Outlook, 495.

66 Cfr. M. Rapoport, *El laberinto*, 362.

Por otro, podemos resaltar las opiniones del *Izvestia*, periódico soviético, respecto del gobierno desarrollista en la Argentina, que consideraba que la victoria de Frondizi en las elecciones celebradas el 23 de febrero constituía un triunfo para las “fuerzas nacionales en la Argentina” y representaba “un testimonio de la creciente lucha de los pueblos latinoamericanos contra el dominio de los EE.UU.”.⁶⁷

Asimismo, si bien Estados Unidos fue la potencia que más invirtió y más participó de las radicaciones de la época del gobierno de Frondizi y otro tanto sucedió con las inversiones europeas –particularmente italianas, como FIAT– la Unión Soviética iría forjando lazos lentamente, avanzando en su vinculación con los sectores terratenientes e industriales internos y, principalmente, dada su situación en el comercio exterior, como mercado comprador. De ello también da cuenta la visita del viceprimer ministro Kosyguin en 1960, para el Sesquicentenario de la Revolución de Mayo. La CAFI (Corporación Argentina de Fomento del Intercambio) –antecesora de lo que más tarde sería la Cámara de Comercio Argentino-Soviética– organizó una reunión con empresarios y hombres de negocios para despedir al funcionario soviético, para lo cual se conformó una comisión organizativa a cargo de Textil Oeste, Proa, Banco Continental, La Forestal Argentina S.A. y otras. El presidente de esta comisión era Luis Ortega Velarde, presidente de la Federación Económica de la Capital (CGE).

Estos lazos amistosos se correspondían con la promoción de una política de acercamiento hacia el Este. Cuando Frondizi lanza la “batalla del petróleo”, fue enviada una misión a Moscú a cargo de José Liceaga. En un libro de su autoría, publicado en 1953, Liceaga desarrolla la situación del comercio entre la Argentina y Gran Bretaña y sus consecuencias, responsabilizando al imperialismo inglés y al norteamericano por las crisis y deformidades de la economía argentina, y planteando la necesidad de un cambio en las relaciones comerciales, acercándose a nuevos mercados.

La voluntad de aferrarse al sistema económico social vigente, impone a muchos, como único rumbo de nuestra política comercial, el buscar una mayor relación, una más estrecha vinculación en todos los aspectos, con el mercado norteamericano. Esta solución, única para los que con mentalidad colonial ven en la permanencia del régimen, la afirmación de sus situaciones individuales o de grupo, nos lleva, según frase del general Mosconi, solamente a cambiar el dogal de seda por el de cáñamo. Con ello seguiremos sumidos irremisiblemente en las esferas imperialistas. (...) Ante la perspectiva de una relación comercial con el Reino Unido poseedor de una economía estacionaria, o con Estados Unidos, potencia económico-militar absorbente, debemos imponer la decisión de comerciar con quienes nos den las posibilidades de un requerimiento suficiente y ampliación de nuestras bases industriales, a la vez que la mecanización agraria.⁶⁸

¿Quiénes constituían entonces esos posibles mercados? Los países que él denomina democracias populares –Alemania Oriental, Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania, Checoslovaquia, Yugoslavia– y la Unión Soviética. Además de este libro, el autor contaba con otro trabajo acerca de la situación de la industria petrolera, donde hacía elogios al ejemplo soviético. Con el objetivo de formalizar un nuevo acuerdo comercial y concretar un crédito para la compra de equipos

67 Cfr. M. Rapoport, *El laberinto*, 350.

68 José V. Liceaga, *Argentina ante la reconstrucción del comercio mundial* (Buenos Aires: Editorial Raigal, 1953), 164.

petroleros, Liceaga emprende en 1958 la misión a Moscú. Dicho convenio se concertó, otorgándose a la Argentina un crédito de 400 millones de rublos (100 millones de dólares) con un interés del 2,5% anual a pagar en 10 años. En forma paralela, las empresas norteamericanas negociaban los citados contratos de explotación petrolera. La misión contrapesaba esta influencia y a su vez, expresa otros intereses que pugnaban por una más estrecha vinculación con el Este. Florit reconoció la función de la misión Liceaga, cuando sostuvo: “Queríamos que hubiera un importante apoyo petrolero soviético. Ayudaba parcialmente a contrabalancear las inversiones de Estados Unidos”.⁶⁹ La misión concretó compras durante su estancia en la URSS a cuenta del crédito otorgado, por un valor de 32 millones de dólares.

El deteriorado intercambio con los países de Europa occidental sin duda operó como incentivo para este acercamiento con los países del Este. La firma del Tratado de Roma de 1957 y establecimiento de la Política Agrícola Común⁷⁰ dificultó el tradicional intercambio con los países firmantes, y ello sin duda impulsó una nueva orientación comercial, en algunos casos como adaptación a la circunstancia, y en otros, representando el aumento de la influencia de nuevos núcleos de poder económico asociados al comercio con el bloque soviético.⁷¹

Esta dificultad explica también el acercamiento comercial a los países de la región, que se materializó en la creación de la Asociación Latinoamericana del Libre Comercio (ALALC) en 1961, pensada como una zona de libre comercio.⁷²

En una carta de Frigerio al embajador de los Estados Unidos en la OEA que ya hemos citado, el propio Frigerio afirma refiriéndose a la URSS:

El bloque oriental está en la ofensiva en el frente económico. Si América Latina no resuelve los problemas de su atraso, incluso la burguesía nacional aceptará las ofertas del bloque comunista o quedará estancada la economía y anulada la región como expresión poderosa en el concierto internacional ¿Para qué sirve un continente paralizado, en el juego del contraste mundial de poderes?⁷³

Sin embargo, incluso los acuerdos efectuados durante la misión Liceaga no pudieron terminar de concretarse, no solo por ciertas incompatibilidades entre los equipos de extracción y exploración soviéticos y las técnicas utilizadas por YPF sino fundamentalmente porque existían intereses que se oponían a esa vinculación. Así lo denunció el diputado en una exposición en su intervención en oportunidad de la ratificación del protocolo adicional al convenio entre ambos países, en la cámara baja, en diciembre de 1960.⁷⁴

69 M. Rapoport, *Fascículos Historia de la Economía*, 412.

70 La Política Agrícola Común constituyó un conjunto de medidas proteccionistas, basadas en la imposición de cuotas a la importación y la existencia de un arancel externo común, con el objeto de subsidiar a los productores agrícolas europeos de zonas templadas.

71 Para 1960 comenzaban a hacerse públicas declaraciones de industriales, como el caso de Ricardo E. Olivari, a favor del mantenimiento de relaciones económicas con la URSS. En una serie de artículos aparecidos en *El Economista* a lo largo de ese año explicaban las ventajas de comerciar con el bloque. Cfr. Ricardo Olivari en *El Economista* (Buenos Aires, 21 de mayo de 1960), 23.

72 La ALALC fue un proyecto de integración regional inspirado por la ideología de la CEPAL, que no logró prosperar hasta su reestructuración en agosto de 1980, cuando surgió la ALADI. Ambos organismos se consideran antecedentes del Mercosur.

73 Carta de R. Frigerio a Stevenson, Archivo CEN.

74 Cfr. *El comercio exterior argentino*, Archivo CEN, Caja URSS, Misión a Moscú, Misión Liceaga, N°631. Buenos Aires, 1960.

El propio Frondizi declararía después de su derrocamiento que fueron razones políticas producto de la posición de algunos sectores civiles las que impidieron el avance del comercio con la URSS que el gobierno se había propuesto.⁷⁵

Conclusión

Retomando aquí nuestra hipótesis inicial, y la pregunta por la relación entre márgenes de autonomía en el plano de las relaciones internacionales y la política económica, sostenemos que la política exterior de Frondizi estuvo vinculada en forma muy estrecha a un determinado proyecto de país. Las sucesivos viajes del presidente y de su secretario de Relaciones Económicas y Sociales tuvieron como objetivo principal el de crear relaciones que permitieran el ingreso del capital extranjero, norteamericano –en mayor medida–, pero también europeo y soviético.

El desarrollismo fue efectivamente un proyecto industrialista –basado en la convicción de que industrialización era el medio para adaptar la economía argentina a la mundial–, pero que rompía con el modelo peronista defensor del nacionalismo empresario –discutiendo el tipo de autonomía intentada por este–, y por oposición, abría las puertas a los organismos multilaterales, que se convirtieron en grandes acreedores del Estado argentino.

A contramano de las tendencias tercermundistas de Bandung y de las formulaciones peronistas de la Tercera Posición,⁷⁶ que representaban una lucha contra el dominio de las grandes potencias, el desarrollismo teorizó como única opción la necesidad de recurrir a ellas como fuentes de inversión para alcanzar el desarrollo, lo que terminó por profundizar las crisis del balance de pagos y el endeudamiento.

Los objetivos de la política económica se cumplieron: efectivamente las nuevas condiciones resultaron atractivas para los empresarios extranjeros. El 90% de las radicaciones nuevas se concentraba en las industrias química, petroquímica y derivados del petróleo, material de transporte, metalúrgicas y maquinarias. La composición de esas radicaciones también da cuenta de la existencia de grandes capitales monopólicos, puesto que los 25 mayores proyectos concentraban el 67% de las inversiones y específicamente las tres empresas norteamericanas fabricantes de automóviles representaban un 29% del total.⁷⁷ En el área petroquímica, destilerías de petróleo y fabricación de aluminio, la participación de capital norteamericano era del 60%.

Para 1963, el 25% de la producción total era obtenido en empresas extranjeras, de las cuales la mitad había iniciado su actividad en 1958.

Por lo tanto, los márgenes de autonomía respecto de Estados Unidos en el ámbito político diplomático de la política exterior deben interpretarse como parte de una estrategia de inserción multilateral, más que como contratara de un proyecto defensor del nacionalismo económico, tal

75 “Sectores civiles, ligados por la economía y la ideología, como una prueba del supuesto comunismo de mi gobierno, impidieron toda tentativa de ampliar el intercambio con los países del Este”. Llairó, María de Monserrat y Raimundo Siepe, *Frondizi: Un nuevo modelo de inserción internacional* (Buenos Aires: Eudeba, 2003), 149.

76 Guillermo Figari definió a la Tercera Posición, estrategia internacional de los primeros gobiernos peronistas, como “una actitud tendiente a ganar autonomía en la circunstancial situación por la que atravesaba la comunidad internacional, tratando de mantenerse en una posición de intereses equidistante de las dos superpotencias y de alineamiento occidental, mediante la construcción de un juego de equilibrios”. Guillermo Figari, *Teoría, epistemología y metodología de las relaciones internacionales* (Rosario: Promopea, 1987), 187-188.

77 Cfr. M. Rapoport, *Historia Económica*, 482.

como había sido Tercera Posición de Perón. Esta distinción es útil para reflexionar, en los diversos casos históricos, sobre la relación entre política económica interna y política exterior.

En el ámbito de las relaciones internacionales, considerar que toda política externa que confronte con las posiciones norteamericanas implica una afirmación de intereses nacionales ha sido una falacia que varios trabajos han señalado en los últimos años.⁷⁸ Por ello es relevante revisar estos aspectos para el caso del desarrollismo argentino, donde advertimos la coexistencia de la defensa de la autodeterminación de los pueblos en el ámbito diplomático y una política de apertura al capital extranjero en condiciones de privilegio en el ámbito económico de la política exterior.

Este artículo ha buscado aportar elementos para demostrar que la política exterior de Frondizi no puede considerarse como una política de autonomía o de “independencia”, por varias razones.

En principio, la política exterior está conformada por decisiones públicas que podemos clasificar en tres dimensiones: una dimensión económica, una dimensión político-diplomática y una dimensión estratégico-militar. En cuanto a la dimensión diplomática y la estratégico-militar, Frondizi mantuvo la defensa del principio de no intervención y de autodeterminación, y propició una inserción multilateral, fomentando el vínculo con una amplia cantidad de países. En cuanto a la dimensión económica, estuvo orientada a la consecución de capitales extranjeros, provenientes de Estados Unidos principalmente, pero también de la Unión Soviética y de Europa. Orientándose a estos fines, otorgó importantes concesiones y privilegios que hemos desarrollado, lo que profundizó rasgos dependientes de la estructura económica argentina.

Por lo tanto, existe una tensión entre una política económica que requiere el beneplácito de la potencia hegemónica occidental para financiarse y una tradición nacionalista de origen yrigoyenista de alto perfil en el ámbito de la política exterior. Ambos elementos coexistieron durante el proyecto desarrollista en la Argentina y, por ello, las interpretaciones respecto de la dinámica de las relaciones internacionales en ese período pueden ser diversas según se apoyen en uno u otro elemento argumentativo.

Durante la presidencia de Frondizi la dinámica de la Guerra Fría en la región, donde también debemos incluir el fortalecimiento de Europa con el gobierno de De Gaulle en Francia, posibilitaron una estrategia de inserción multilateral y, por lo tanto, márgenes de autonomía respecto de la potencia hegemónica en la región.

No se trata de afirmar una posible equidistancia entre las potencias que disputaban el predominio en el escenario internacional. Ello de ningún modo podría sustentarse para el caso de un gobierno como el de Frondizi, que constantemente sostuvo su pertenencia al mundo cristiano y occidental, proclamó su anticomunismo⁷⁹ y fomentó las relaciones económicas y diplomáticas con Estados Unidos en forma predominante. Sin embargo, el acercamiento a la Unión Soviética y el inicio de la promoción de dichas relaciones por parte de determinados sectores de las clases dirigentes es significativo y debe ser tenido en cuenta para comprender el período, puesto que este se inscribe en un proceso de profundización paulatina de dicho vínculo internacional.

78 Ver Mario Rapoport y Claudio Spiguel, *Política exterior argentina, 1880-2003* (Buenos Aires: Capital Intelectual, 2006) y María Cecilia Míguez, “La política exterior argentina y la adopción del paradigma neoliberal (1989-2001)”, *Revista Relaciones Internacionales* 108 (2010).

79 Cfr. “El gobierno es nacional”, discurso pronunciado por Frondizi por radio y televisión el 23 de noviembre de 1960, en *Mensajes Presidenciales 1958-1962* Tomo IV (Buenos Aires: Centro de Estudios Nacionales, 1962), 23-42.

Fuentes

- Carta de Arturo Frondizi a John F. Kennedy, 31/10/1961. Archivo Centro de Estudios Nacionales (CEN). Arturo Frondizi.
- Carta de Rogelio Frigerio al Embajador de los Estados Unidos en la OEA, Adlai Stevenson, Buenos Aires, 24 de junio de 1961. Archivo del Centro de Estudios Nacionales (CEN). Archivo personal de Arturo Frondizi.
- Declaración de Nueva York, 26/9/1961. Archivo Centro de Estudios Nacionales (CEN). Arturo Frondizi.
- La Prensa y La Nación*, 30/01/1962 al 4/02/1962.
- Discurso pronunciado por Miguel Ángel Cárcano en la cuarta sesión de la Comisión General de la OEA, Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, para servir de consulta a la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Punta del Este, 25 de enero de 1962. Archivo Centro de Estudios Nacionales (CEN). Archivo Personal de Arturo Frondizi.
- Arturo Frondizi. Entrevista publicada en Revista *Qué Sucedió en Siete Días* 112, 8 de enero de 1957.
- El comercio exterior argentino*. Archivo Centro de Estudios Nacionales (CEN). Misión a Moscú. Misión Liceaga.
- Memorandum from the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Rubottom) to the Secretary of State, 26/02/1958, FRUS (Foreign Relation of the United States). Traducción María Cecilia Míguez.
- Memorandum of a Conversation Between the Ambassador in Argentina (Beaulac) and President-elect Frondizi. Buenos Aires, 6/03/1958, FRUS.
- Mensaje del Presidente de la República al Honorable Congreso de la Nación. Síntesis de la labor realizada, 1º de mayo de 1960. Buenos Aires: Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación, 1960.
- Mensajes Presidenciales 1958-1962* Tomos I a IV (Buenos Aires: Centro de Estudios Nacionales, 1962).
- Segundo Panorama sobre el comunismo en América Latina, 3/02/1960. AMREC (Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto).
- The Outlook for Argentina. National Intelligence Estimate, 5/08/1958, FRUS 1958-1960. (Traducción de María Cecilia Míguez).

Bibliografía

- Amato, Alberto Antonio. *Cuando fuimos gobierno: Conversaciones con Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio*. Buenos Aires: Paidós, 1983.
- Altamirano, Carlos. *Los nombres del poder: Arturo Frondizi*. Buenos Aires: FCE, 1998.
- Basualdo, Eduardo. *Estudios de historia económica argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Flacso-Siglo XXI, 2006.
- Brenta, Noemí. *Argentina atrapada*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2008.
- Cimillo, Elsa et al. *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina*. Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo, 1973.
- Conil Paz, Alberto y Gustavo Ferrari. *Política exterior argentina 1930-1962*. Buenos Aires: Círculo militar, 1961.
- Ferrucci, Ricardo. *Política económica argentina contemporánea*. Buenos Aires: Ed. Macchi, 1991.
- Figari, Guillermo. *Teoría, epistemología y metodología de las relaciones internacionales*. Rosario: Promoepa, 1987.
- Florit, Carlos. Entrevista realizada por Mario Rapoport y Gabriela Sánchez Cimetti. En Rapoport, Mario. *Colección de Fascículos Historia de la Economía Argentina del Siglo XX*. Buenos Aires: *Página/12*, 2008.
- Frigerio, Rogelio. *Las condiciones de la victoria*. Buenos Aires: Sociedad Editora Argentina, 1959.
- Frigerio, Rogelio. *Los cuatro años 1958-1962. Política económica para argentinos*. Buenos Aires: Ediciones Concordia, 1962.
- García Heras, Raúl. "El plan de estabilización económica de 1958 en la Argentina". *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* Vol. XI, 2. Tel Aviv: Universidad de Tel Aviv, 2000.
- Gastiazoro, Eduardo. *Crítica del desarrollismo*. Buenos Aires: Editores Dos, 1970.
- Harriman, William Averell. *América y Rusia en un mundo que cambia*. Barcelona: Grijalbo, 1973.

- Kennedy, Paul. *Auge y caída de las grandes potencias*. Madrid: Ed. Plaza & Janes, 1994.
- Lanús, Archibaldo. *De Chapultepec al Beagle: Política exterior argentina 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé, 2000.
- Liceaga, José V. *Argentina ante la reconstrucción del comercio mundial*. Buenos Aires: Raigal, 1953.
- Llairó, María de Monsterrat y Raimundo Siepe. *Frondizi: Un nuevo modelo de inserción internacional*. Buenos Aires: Eudeba, 2003.
- Míguez, María Cecilia. "La política exterior argentina y la adopción del paradigma neoliberal (1989-2001)". *Revista Relaciones Internacionales* 108 (2010).
- Olivari, Ricardo en: *El Economista* (Buenos Aires, 21 de mayo de 1960)
- Odena, Isidro. *Entrevista con el mundo en transición*. Buenos Aires: Crisol, 1963.
- Odena, Isidro. *Libertadores y desarrollistas 1955-1962*. Buenos Aires: Ediciones La Bastilla, 1984.
- Potash, Robert. *El ejército y la política en la Argentina 1945-1962*. Buenos Aires: Sudamericana, 1981.
- Prieto, Ramón. *De Perón a Perón 1955-1973*. Buenos Aires: Macacha Güemes, 1974.
- Rapoport, Mario. *El laberinto argentino: Política internacional en un mundo conflictivo*. Buenos Aires, Eudeba, 1997.
- Rapoport, Mario. *Historia económica, política y social argentina, 1880-2000*. Buenos Aires: Ed. Macchi, 2000.
- Rapoport, Mario y Claudio Spiguel. *Política exterior argentina, 1880-2003*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2006.
- Real, Juan José. *30 años de historia argentina*. Buenos Aires: Sielp, 1992.
- Rouquié, Alain. *Radicales y desarrollistas*. Buenos Aires: Schapire editor, 1967.
- Jorge Schwarzer. *La industria que supimos conseguir*. Buenos Aires: Planeta, 1996.

Recibido 13/03/2011 – Aceptado 18/07/2011