

## Uruguay en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Punta del Este, 1962

*Julieta de León Maruri*<sup>1</sup>

**Recibido:** 20/04/2022

**Evaluado:** 25/06/2022

### Resumen

A finales de enero de 1962 se reunieron, en el balneario uruguayo de Punta del Este, los cancilleres de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El objetivo fue la discusión colectiva sobre la seguridad continental, ante la amenaza que implicaba la Revolución cubana para el sistema interamericano desde 1959, especialmente tras la declaración marxista-leninista pronunciada por Fidel Castro a finales de 1961. Con catorce votos a favor y seis abstenciones, el gobierno cubano fue excluido del organismo. En el marco de la nueva historiografía de la Guerra Fría latinoamericana y empleando una variada y diversa documentación primaria, en el presente trabajo nos proponemos investigar cómo las autoridades políticas y diplomáticas procesaron el voto favorable a la moción que finalmente implicó la exclusión de Cuba de la OEA.

**Palabras clave:** Uruguay- Revolución cubana- Conferencia de Cancilleres-Sistema Interamericano

### Abstract

At the end of January 1962, the foreign ministers of the member countries of the Organization of American States (OAS) met in the Uruguayan seaside resort of Punta del Este. The objective was the collective discussion on continental security, given the threat that the Cuban Revolution implied for the inter-American system since 1959, especially after the Marxist-Leninist declaration made by Fidel Castro at the end of 1961. With fourteen votes in favor and six abstentions, the Cuban government was excluded from the organization. Within the framework of the new historiography of the Latin American Cold War and using varied and diverse primary documentation, in this opportunity we intend to investigate how the political and diplomatic authorities processed the vote in favor of the motion that finally implied the exclusion of Cuba from the OAS.

**Keywords:** Uruguay- Cuban Revolution- Meeting of Ministers of Foreign Affairs – Interamerican System

### Introducción

*Ante el nuevo Estado cubano, no es posible la duda y la vacilación*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Estudiante y docente de Historia, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Udelar).

<sup>2</sup>Esta frase proviene de un discurso del Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Homero Martínez Montero, durante la séptima sesión de la Comisión General de la reunión. Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, Archivo Histórico Diplomático, (en adelante, AHD-MRE-Uy), OEA, 1962, RC.VIII.2, “Discurso pronunciado por el excelentísimo señor Homero Martínez Montero, Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, en la séptima sesión de la comisión general celebrada el 26 de enero de 1962”, p. 4.

Durante los últimos días de enero de 1962 se reunieron, en el balneario uruguayo de Punta del Este, los ministros de relaciones exteriores de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El objetivo de esta nueva Reunión de Consulta era la discusión colectiva sobre la seguridad continental, ante la amenaza que implicaba la Revolución cubana para el sistema interamericano desde 1959, especialmente tras la declaración marxista leninista pronunciada por Fidel Castro a finales de 1961.<sup>3</sup> Consecuentemente, tras días de discusiones tensas y negociaciones poco claras, con catorce votos a favor y seis abstenciones, el gobierno cubano fue excluido del organismo.<sup>4</sup> En buena medida porque, como expresó el propio canciller uruguayo, el desafío cubano no debía dejar espacio para la vacilación. En el caso particular del que dará cuenta este artículo, veremos que más que una estrategia de acción concreta, se trataba o bien de una manifestación de voluntad, o bien de una pose.

En el presente trabajo, nos proponemos investigar cómo procesó el gobierno uruguayo su voto favorable a la exclusión de Cuba de la OEA. Tal y como lo plantea el proyecto del que forma parte, lo que nos interesa es el abordaje global de los procesos históricos, particularmente el del impacto de la Revolución cubana en la política doméstica y exterior del Uruguay, como parte del sistema interamericano. Todo ello enmarcado en el cuasi omnipresente contexto de la Guerra Fría, particularmente en las especificidades que distinguieron lo que Vanni Petinà definió como una Guerra Fría propiamente latinoamericana.<sup>5</sup>

Al respecto, numerosa historiografía señala el triunfo de la Revolución cubana en enero de 1959, así como las consecuentes estrategias desplegadas por Estados Unidos y las diplomacias latinoamericanas para contrarrestar lo que interpretaban como amenaza directa del enemigo soviético, como un hito que marcaba la plena instalación del conflicto bipolar en el continente.<sup>6</sup> Entre 1959 y 1964, lo que desde entonces sus protagonistas bautizaron a nivel diplomático como “cuestión cubana”,<sup>7</sup> cristalizó y encarnó al peligroso comunismo internacional en América Latina, resignificando las varias vertientes del preexistente anticomunismo que identificaba a algunas élites regionales.

Desde esta perspectiva, la progresiva polarización y radicalización del espectro político en el Uruguay de los tempranos sesenta, en un contexto de percepción generalizada de

---

<sup>3</sup>El 1º de diciembre, al inaugurar la Universidad Popular, Fidel Castro declaró públicamente su adhesión al marxismo-leninismo. Fidel Castro, “Soy marxista leninista y lo seré hasta el último día de mi vida”, *Hoy* (Cuba), 2 de diciembre de 1961, p. 1.

<sup>4</sup>Esta propuesta contó con los votos afirmativos de Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Las abstenciones fueron de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México.

<sup>5</sup>PETTINÀ, Vanni, *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2018.

<sup>6</sup>HARMER, Tanya, *El gobierno de Allende y la guerra fría interamericana*, Santiago, Ediciones de la Universidad Diego Portales, 2013. Ver también HARMER, Tanya. “The ‘Cuban Question’ and the Cold War in Latin America, 1959–1964” en *Journal of Cold War Studies*, Vol. 21, No. 3, 2019, PETTINÀ, Vanni, *Historia mínima*, FERNANDOIS, Joaquín, “Chile y la ‘cuestión cubana’ 1959-1964”, en *Historia*, n° 17, vol. 1, 1982 y ROJAS, Rafael, *Historia mínima de la Revolución Cubana*, México, COLMEX. 2015.

<sup>7</sup>Ver, por ejemplo, MORA OTERO, José, *De Panamá a Punta del Este: Experiencias y Perspectivas*, Montevideo, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Montevideo, 1968.

crisis del modelo nacional de desarrollo, tampoco puede ser cabalmente explicada sin atender a estas cuestiones. La Guerra Fría y particularmente los impactos de la Revolución cubana influyeron en la reflexión y acción de diversos grupos -partidos políticos, trabajadores, estudiantes, intelectuales y un largo etcétera-, en tanto abrían escenarios de cruce entre la realidad nacional y la de áreas más alejadas.<sup>8</sup>

La VIII Reunión de Consulta de la OEA es un ejemplo de ese cruce de escenarios. Celebrada entre el 22 y el 31 de enero de 1962, no fue un evento aislado ni inaugural en el proceso de intensificación de tensiones dentro del sistema interamericano a la luz del conflicto bipolar. Instancias previas fueron las homólogas de 1959 y 1960, en las que también se abordó el problema de la seguridad continental, aunque orientado más explícitamente hacia la dictadura de Rafael Trujillo en República Dominicana que hacia el gobierno cubano, que aún no delineaba firmemente orientaciones políticas a futuro. En ambas reuniones la posición uruguaya se procesó con complejidades, aunque prevaleció la defensa del principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos.<sup>9</sup>

El incremento de las tensiones también se manifestó a inicios del año 1961, cuando varios gobiernos de la región, siguiendo a Estados Unidos, rompieron relaciones con la isla caribeña ante la noticia de la posible construcción de rampas para proyectiles.<sup>10</sup> En ese complejo escenario regional fue que se concertó, meses más tarde, la fallida invasión de exiliados cubanos a Bahía de Cochinos coordinada por el gobierno estadounidense. Según Rafael Rojas, este hecho inauguró una etapa en la que Cuba se colocó en el centro de la Guerra Fría, que continuó hasta el desenlace de la crisis de los misiles, con el pacto Kennedy-Jrushov, en noviembre de 1962.<sup>11</sup> El revés de Bahía de Cochinos forzó al gobierno de John F. Kennedy a priorizar la política en el hemisferio a través de otros canales. Así se enmarcó el lanzamiento, en agosto de 1961, de la Alianza para el Progreso (ALPRO), que acabó siendo formalmente discutida y aprobada también en Punta del Este, en la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). Estos episodios pueden considerarse hitos paradigmáticos de lo que ha sido denominado por los historiadores Leandro Morgenfeld y Cecilia Míguez como "balcanización" de Cuba por parte del sistema interamericano.<sup>12</sup>

El gobierno uruguayo, liderado por primera vez en el siglo por el Partido Nacional y particularmente por un ala conservadora y profundamente anticomunista, no escapó a estas tensiones. Si bien el triunfo revolucionario había despertado casi unánimes

---

<sup>8</sup>Sobre la polarización y radicalización del espectro político ver BROQUETAS, Magdalena, *La trama autoritaria: derechas y violencia en Uruguay, 1958-1966*, Montevideo: EBO, 2014 y MARCHESI, Aldo (2019), *Hacer la revolución. Guerrillas latinoamericanas, de los años sesenta a la caída del Muro*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2019. Sobre la década de los sesenta en Uruguay, ver DEMASI, Carlos, "El preámbulo: los años 60", en APRATTO, Carmen, et al., *El Uruguay de la dictadura 1973-1985*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2004.

<sup>9</sup> Al respecto, ver el trabajo de Joaquín Flores que inaugura esta publicación colectiva.

<sup>10</sup> Fue el caso de República Dominicana, Haití, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Paraguay, Perú y finalmente Venezuela.

<sup>11</sup> ROJAS, Rafael, *Historia mínima*, p. 132.

<sup>12</sup> MORGENFELD, Leandro, MÍGUEZ, María Cecilia, "Las relaciones entre Argentina y Cuba y su impacto en el sistema interamericano en los años 60" en RAPOPORT, Mario, *Historia oral de la política exterior argentina (1930-1966)*, Buenos Aires: Octubre, 2015, pp. 159-200.

simpatías, con el paso del tiempo y los progresivos acercamientos cubanos a políticas socialistas, la incomodidad de algunos sectores fue en aumento.

Durante todo 1961 se produjeron discusiones en muchos espacios y niveles sobre el problema cubano y la relación con los países comunistas. En enero, en el contexto de las rupturas diplomáticas mencionadas hacia Cuba y con la excusa del enfrentamiento poco claro entre agrupaciones “demócratas” y guardias de la sede del Partido Comunista del Uruguay, el gobierno declaró persona *non grata* y días más tarde expulsó al embajador cubano Mario García Incháustegui junto con el secretario de la Embajada de la URSS, Mikhail Samoilov, por la supuesta promoción de actividades tendientes a desestabilizar las instituciones. Desde allí y durante el año se destacaron, por su repetición y tónica, las propuestas de los consejeros Benito Nardone, del partido gobernante, y César Batlle Pacheco, de la oposición colorada, para aumentar las medidas de control de la ciudadanía y que Uruguay rompiera relaciones con el gobierno cubano.<sup>13</sup>

Enmarcada en este derrotero, lo que pareció teñir de un tono y una urgencia particular a la VIII Reunión de Consulta fue la precedente declaración marxista-leninista de Fidel Castro en diciembre del año anterior. La adhesión de Cuba al comunismo soviético, renovador impulso de la transición socialista revolucionaria forjada desde 1960, fue un verdadero parteaguas dentro del sistema interamericano y, como veremos, también implicó importantes debates en materia de política doméstica. Algunos de ellos fueron analizados en el trabajo de la historiadora Mercedes Blanco sobre la mencionada conferencia, único antecedente que se enfocó parcialmente en la postura de Uruguay.<sup>14</sup> Con respecto al impacto de la Revolución cubana en el país, la historiografía ha tendido a tratarlo de forma tangencial. Más allá de los estudios panorámicos,<sup>15</sup> quienes han investigado de forma específica se han centrado en los efectos sobre grupos o sectores de las izquierdas políticas, destacándose el Partido Comunista y el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros.<sup>16</sup> Recién en el último lustro se comenzó a trabajar con

---

<sup>13</sup> Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Actas del Consejo Nacional de Gobierno (Uruguay) (en adelante, CNG), Acta n° 240, 12 de enero de 1961, pp. 1-4. En el incidente referido de asalto a la sede del Partido Comunista, fue asesinado uno de los manifestantes que irrumpieron violentamente en el local partidario. Otro detalle no menor de la decisión del Ejecutivo fue la no presencia del consejero Eduardo Víctor Haedo, principal representante del herrerismo, quien sostenía la postura más conciliadora hacia Cuba, ausente al solicitar licencia ese mismo día. Para una crónica de los hechos, ver MARTÍNEZ MORENO, Carlos, “Una historia de personas no gratas”, en *Marcha* n° 1043, 20 de enero 1961, pp. 3, 5. Para el análisis, ver BUCHELI, Gabriel, “Los inicios. Rastreado los orígenes de la violencia política en el Uruguay de los 60” en *Cuadernos de la Historia reciente 1968-1985*, No. 4, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2008, pp. 67-83.

<sup>14</sup> BLANCO, Mercedes, *La Revolución Cubana y la política exterior del primer colegiado blanco a través de la documentación uruguaya. La VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Punta del Este, 1962*, Colección Estudiantes, n° 25, Montevideo, 2007.

<sup>15</sup> CAETANO, Gerardo, RILLA, José, *Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al siglo XXI*, Montevideo, Fin de Siglo, 2008; DEMASI, Carlos, “El preámbulo: los años 60”, en APRATTO, Carmen, op.cit.; ALONSO ELOY, Rosa, DEMASI, Carlos, *Uruguay 1958-1968: crisis y estancamiento*, Montevideo, Banda Oriental, 1986; RUIZ, Esther, “El ‘Uruguay próspero’ y su crisis. 1946-1964”, en FREGA, Ana (dir.), *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*, Montevideo, Banda Oriental, 2010.

<sup>16</sup> REY TRISTÁN, Eduardo, *A la vuelta de la esquina: la izquierda revolucionaria uruguaya, 1955-1973*, Montevideo, Fin de Siglo, 2006; LEIBNER, Gerardo, *Camaradas y compañeros: una historia política y social de los comunistas del Uruguay*, Montevideo, Trilce, 2012; MARCHESI, Aldo, *Hacer la revolución. Guerrillas latinoamericanas, de los años sesenta a la caída del Muro*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2019; CAETANO, Gerardo, MARCHESI, Aldo, MARKARIAN, Vania (coords.), “Izquierdas”, en

la recepción de la revolución haciendo foco en la sociedad civil.<sup>17</sup> También actuales son las investigaciones sobre las derechas respecto del proceso cubano, en el marco de los estudios sobre el anticomunismo en Uruguay.<sup>18</sup>

En cuanto al gobierno, los trabajos que tienen en cuenta a la “cuestión cubana” se enfocan en las relaciones internacionales, destacando el viraje que en las décadas de 1950 y 1960 tuvo el país hacia la influencia -económica, política y cultural- de los Estados Unidos. Como suelen referirse a períodos de mediana y larga duración, estas colaboraciones no se detienen en coyunturas particulares.<sup>19</sup> Por su parte, las investigaciones específicas sobre los colegiados blancos y su política internacional no abundan: si bien el consenso de las y los investigadores parece unánime respecto a las dificultades a la interna de este primer gobierno, hay pocos trabajos que profundicen en la materia.<sup>20</sup> Por el contrario, la historiografía se ha dedicado a estudiar algunas de sus figuras más importantes, como Eduardo Víctor Haedo y Benito Nardone, de forma aislada.<sup>21</sup> Esto dificulta la cabal comprensión de algunas decisiones efectuadas por ese elenco.

A la luz de la nueva historiografía sobre la Guerra Fría latinoamericana y con la incorporación de una diversidad más amplia de fuentes primarias, este trabajo intenta aportar acerca de cómo el gobierno uruguayo fue construyendo su posición internacional ante el delicado y desafiante problema cubano.

En este sentido, importa subrayar que el argumento del texto se nutre fundamentalmente de fuentes uruguayas, que provienen tanto de los Archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores como el de la Presidencia de la República (ambos con sede en la capital del país, Montevideo). En el primero, revisamos los documentos generados por la cancillería y por las embajadas del Uruguay en Argentina, Brasil y Estados Unidos, y en el segundo, las Actas del Consejo Nacional de Gobierno (CNG). También contamos con

---

RILLA, José, YAFFÉ, Jaime (coords.), *Partidos y movimientos políticos en Uruguay. Historia y presente*, Montevideo, Editorial Planeta, 2021.

<sup>17</sup>GIRONA, Martín, “‘Castri-comunistas’, violencia política y represión: el sitio policial al edificio de la Universidad de la República en setiembre de 1964”, *Cuadernos de Marte*, n°18, 2020, pp. 21-55.

<sup>18</sup>BROQUETAS, Magdalena, *La trama autoritaria*; de la misma autora, *Historia visual del anticomunismo en Uruguay (1947-1985)*, Montevideo, CSIC- Universidad de la República, 2021; BUCHELI, Gabriel, *O se está con la patria o se está contra ella: movimientos sociales de derecha en Uruguay, 1960-1974*, Montevideo, Fin de Siglo, 2019.

<sup>19</sup>CLEMENTE BATALLA, Isabel, “Política exterior de Uruguay, 1830-1895: tendencias, problemas, actores”, Montevideo, Udelar, FCS-UM, 2005; MARCHESI, Aldo, MARKARIAN, Vania, “Uruguay en el mundo”, en CAETANO, Gerardo (dir.), *Uruguay. En busca del desarrollo entre el autoritarismo y la democracia*. Tomo III. 1930-2010, Montevideo, Planeta, 2016; PÉREZ ANTÓN, Romeo, “Un siglo de política exterior” en Instituto de Ciencia Política, *El Uruguay del siglo XX. La política*, Montevideo, Banda Oriental, 2003.

<sup>20</sup>ALONSO LIARD, Alberto, “La política internacional del Uruguay 1959-1967” en PÉREZ, Romeo, SERÉ MARQUES, Guillermo (coord.), *Los Colegiados blancos de 1959 a 1967: una gestión revolucionaria*, Montevideo, Ediciones De la Plaza, 2019; LÓPEZ, Camilo, HERNÁNDEZ, Diego, “Los blancos y la política internacional: entre el pragmatismo y la búsqueda de autonomía”, en RILLA, José, YAFFÉ, Jaime (coord.), *Partidos y movimientos políticos en Uruguay: historia y presente. Blancos*, Montevideo, Crítica, 2021.

<sup>21</sup>JACOB, Raúl, *Benito Nardone: el ruralismo hacia el poder (1945-1958)*, Montevideo, Banda Oriental, 1981; BRUNO, Mauricio, *La caza del fantasma. Benito Nardone y el anticomunismo en Uruguay (1960-1962)*, Montevideo, FHCE, Colección Estudiantes, n°28, 2007; Uruguay, Poder Legislativo, *Obra de Eduardo Víctor Haedo: Asuntos internacionales y otros temas políticos*, Montevideo, Cámara de Representantes, 1996.

documentación diplomática de las embajadas de Cuba y Chile en Montevideo, así como informes consultados en el Archivo de Arturo Frondizi en Buenos Aires. A ello deben añadirse documentos del archivo electrónico de la OEA relacionados a la conferencia de Punta del Este. Finalmente, también consultamos notas y editoriales de prensa uruguaya de la época, entre los que sobresalen el influyente semanario uruguayo *Marcha*, los diarios *El Debate* y *El Popular*. Cabe notar que la documentación primaria consultada atiende los criterios básicos de la crítica interna y externa.

El estudio de esta reunión, en la que Uruguay jugó un papel no menor en tanto anfitrión y, como veremos, voto para conseguir aprobar la moción de exclusión, pretende mostrar uno de los microcosmos del proyecto en marcha, una “ventana” de nuestra reflexión sobre las repercusiones de la Revolución cubana en la historia del país y la región. En definitiva, este trabajo aspira a contribuir con algunas claves interpretativas para pensar las relaciones internacionales del Uruguay en los primeros tramos de la década del sesenta, lo que supone ampliar la mirada y deslindar el nacionalismo metodológico que tanto ha incidido en nuestra historiografía.

### 1962: un año de encrucijadas

Como mencionábamos, hemos decidido abordar esta problemática desde los postulados de la historia global de la Guerra Fría, con el objetivo de descentrar el enfoque de la “cuestión cubana” en Latinoamérica de las tradicionales reflexiones que la asociaban a las intervenciones unilaterales de Estados Unidos, apostando a recuperar la agencia propia de los actores regionales en ese proceso. En ese sentido, como apunta Aldo Marchesi, si bien pensar las relaciones dentro del sistema interamericano no se traduce en abandonar la injerencia de la estructura imperial sobre la que se cimenta, sí implica entender la multiplicidad de espacios transnacionales que existen entre el imperio estadounidense y el Estado Nación, que influyen en las acciones tanto de los actores locales, como los del imperio.<sup>22</sup> A la hora de pensar las relaciones internacionales, esto implica partir de que la Revolución cubana tuvo fuerte impacto sobre las élites gobernantes de América Latina y que, si bien las políticas de Estados Unidos indudablemente elevaron el “nivel de ruido” del anticomunismo, como escribe Tanya Harmer, éste era autóctono de los gobiernos y sus diplomáticos, quienes no dependían de un “entrenamiento anticomunista” para estar alertas ante el proceso cubano y su viraje hacia la Unión Soviética, como tampoco para establecer canales regionales de diálogo al respecto.<sup>23</sup>

Contemplando estas cuestiones, intentaremos investigar la consolidación de la postura del gobierno uruguayo en la VIII Reunión de Consulta haciendo foco en su inserción internacional. Como lo plantean Melisa Deciancio y Cecilia Míguez, esto implica atender a los vínculos del Estado con los actores y unidades del sistema mundial, analizando para ello las acciones gubernamentales tanto de la política exterior como de

---

<sup>22</sup>MARCHESI, Aldo, “Escribiendo la guerra fría latinoamericana: entre el sur ‘local’ y el norte ‘global’”, en *Estudios Históricos*, vol. 30, n° 60, 2017, p. 195.

<sup>23</sup>HARMER, Tanya. “The ‘Cuban Question’”, op.cit., p. 17. Traducción propia.

la doméstica.<sup>24</sup> Sin obviar reconocer la preponderancia manifiesta de los Estados Unidos en la región y sus múltiples estrategias de política exterior, la idea es abordar el tema desde la perspectiva de un país periférico como Uruguay. De esta forma, ensayaremos establecer una convergencia, un caleidoscopio, que tienda a estrechar las múltiples dimensiones en juego -global, regional, doméstica- para acercarnos a observar la posición uruguaya.

Para ello, es importante tener en cuenta algunos elementos de la realidad del país. A inicios de 1962 estaba finalizando el primer mandato de gobierno del Partido Nacional en el siglo XX. Luego de casi una centuria de gobiernos colorados, la histórica oposición había ganado los comicios de 1958 por amplia mayoría.<sup>25</sup> En ese momento, el Poder Ejecutivo se ejercía en la figura del Consejo Nacional de Gobierno (CNG), un organismo colectivo instaurado en la Constitución de 1952. De presidencia rotativa, estaba compuesto por nueve miembros representantes de los lemas más votados de ambos partidos tradicionales. Esto fomentaba, como afirma Martín Sacchi, que la centralidad estuviera puesta no tanto en los partidos, sino en los distintos subgrupos que los integraban. Si a ello le agregamos que en Uruguay los dos partidos tradicionales congregaban fracciones provenientes de todo el espectro ideológico, puede entenderse que fuera muy compleja la ostentación de la mayoría de parte de cualquiera de ellos.<sup>26</sup>

El triunfo del Partido Nacional había sido obtenido fruto de una alianza electoral inédita entre dos grupos: el sector liderado por Luis Alberto de Herrera, principal dirigente del partido, y la Liga Federal de Acción Ruralista, gremio rural liderado por un comentarista radial de creciente popularidad en la campaña, ajeno hasta ese momento de la política partidaria: Benito Nardone. Como apunta Carlos Zubillaga, las fórmulas entre el herrerismo y la Liga Federal se acordaron como si se tratara de fuerzas electorales parangonables: los candidatos de ambas procedencias integraban una lista común de forma intercalada, por lo que el aporte electoral del ruralismo en los comicios no pudo ser ponderado. Esto causó grandes desinteligencias internas incluso antes de la asunción del nuevo gobierno: durante la etapa de organización, la rápida adjudicación de cargos de Nardone llevó a la ruptura definitiva de la alianza entre ambos sectores, generando una convivencia más que compleja.<sup>27</sup> Según el historiador Carlos Demasi, esta trabajosa coexistencia, atravesada por la muerte de Luis Alberto de Herrera en abril de 1959, fue uno de los factores que explicaron la incapacidad del elenco gobernante para sortear los obstáculos a los que debió enfrentarse.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> DECIANCIO, Melisa y MÍGUEZ, María Cecilia, "Contribuciones de los estudios globales al análisis de la política exterior: una aproximación metodológica", en *Colombia Internacional*, n°102, 2020, pp. 87-112.

<sup>25</sup> El Partido Nacional obtuvo una espectacular victoria con más de 120.000 votos de ventaja sobre el Partido Colorado, obteniendo además la victoria en los gobiernos locales en 18 de los 19 departamentos. En CAETANO, Gerardo, RILLA, José, *Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al siglo XXI*, Montevideo, Fin de Siglo, 2008, p. 277.

<sup>26</sup> SACCHI, Martín, "Partidos, fracciones y gobierno en el colegiado (1952-1966)", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol.11, 1999, pp. 9-34.

<sup>27</sup> ZUBILLAGA, Carlos, "Los partidos políticos ante la crisis (1958-1962)", en CAETANO, Gerardo et al., *De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos*, Montevideo, Banda Oriental, 1985, pp.46-47.

<sup>28</sup> DEMASI, Carlos, "El preámbulo: los años 60", op.cit., pp. 2-3.

Dichos contratiempos estuvieron dados, entre otros factores, por una crisis económica entendida como estructural desde mediados de los años 50, que había sido temática central en la campaña electoral y cuyos efectos comenzaban a dimensionarse.<sup>29</sup> Las propuestas para paliar la crisis de este primer elenco, denominado herrero-ruralista, apuntaban explícitamente contra el modelo de desarrollo precedente, cuyo acento había estado en el intervencionismo estatal de la economía y la apuesta a la industrialización nacional. Por el contrario, las políticas a partir de 1959 se orientaron a la liberalización económica. Mediante el desmantelamiento del aparato proteccionista, el retraimiento del intervencionismo estatal en la actividad económica, el estímulo a la producción agropecuaria a través del expediente monetario, la redistribución del ingreso favorable a la producción agropecuaria, y la progresiva liberalización del comercio exterior, el gobierno respondió preferentemente a los intereses de los grandes productores.<sup>30</sup> A su vez, se ciñó a la obediencia al Fondo Monetario Internacional, un organismo al cual Uruguay pertenecía desde 1947 pero hasta entonces resultaba “poco conocido por el uruguayo medio”.<sup>31</sup> La Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959 y las múltiples Cartas de Intención firmadas con el FMI durante los años de mandato fueron medidas paradigmáticas de este acercamiento.

No obstante estas disposiciones, medió una enorme distancia entre los objetivos del proyecto de innovación económica y sus resultados prácticos. La crisis no fue eficientemente combatida, y las políticas impulsadas por el nuevo gobierno impactaron fuertemente sobre la sociedad, reconfigurando agrupamientos y profundizando diferencias: el debate social comenzó a polarizarse en torno a oposiciones no habituales<sup>32</sup>

Las tensiones, esquemas y categorías de la Guerra Fría latinoamericana nutrieron y resignificaron algunos de estos enfrentamientos, cuyas aristas más afiladas no se veían desde antaño. Por un lado, importantes sectores de la población, provenientes de diversos movimientos y sectores sociales y políticos -obreros, estudiantes, intelectuales-, actores protagónicos de la vida política del período, adoptaron con dispar júbilo al proceso cubano como símbolo y como faro.<sup>33</sup> Los diversos apoyos cristalizaron en la formación, en 1960, del Comité Coordinador de Apoyo a la Revolución Cubana.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> A partir de 1955, Uruguay comenzó a exportar menos productos y de menor valor, lo que dificultó la adquisición de insumos indispensables para la industria, actividad fuertemente desarrollada en décadas anteriores. Esto redundó en el desequilibrio del comercio exterior (con su consecuente pérdida de reservas), el estancamiento productivo y, tal vez el fenómeno más llamativo de la época, el explosivo aumento de la inflación, cuyo promedio anual alcanzó el 60% a partir de 1962, un hecho insólito en la historia del país. La profundización de esta crisis se hizo evidente y palpable en la vida cotidiana de la población, lo que parece haber sido uno de los causales fundamentales de la rotación de partidos en el poder en las elecciones de 1958. Ver DEMASI, Carlos, op. cit., y ALONSO ELOY, Rosa, DEMASI, Carlos, op.cit.

<sup>30</sup>ZUBILLAGA, Carlos, “Los partidos políticos ante la crisis (1958-1962)”, op. cit., p.48.

<sup>31</sup>DEMASI, op.cit., p.3

<sup>32</sup> DEMASI, Carlos, op.cit.

<sup>33</sup>La simpatía suscitada por la revolución, casi unánime durante los primeros meses de su triunfo, comenzó a menguar durante los juicios y los fusilamientos de los tribunales revolucionarios, y los crecientes signos de incomodidad de Estados Unidos. En 1962, tras la declaración marxista-leninista, las diferencias se acentuaron y las izquierdas fueron las únicas que siguieron sosteniendo el apoyo. Ver LEIBNER, Gerardo, *Camaradas y compañeros: una historia política y social de los comunistas del Uruguay*, Montevideo, Trilce, 2012.

<sup>34</sup> Al respecto, ver LEIBNER, op.cit., y el trabajo de Martín Girona incluido en esta publicación, “‘No tocar a Cuba’. El movimiento de solidaridad con la Revolución cubana en Uruguay, 1960”.

Procesos similares se dieron a lo largo y ancho del continente, fomentados simbólicamente y materialmente -cuando fue posible- por el gobierno cubano, muy celoso en la defensa de la imagen de la revolución, como parte de su “autodefensa”.<sup>35</sup>

En respuesta a este progresivo fervor, las reacciones anticomunistas, alentadas desde las más altas esferas del poder, fueron virando en estos años hacia una “radicalización anticomunista”<sup>36</sup> y especialmente “anticubana”.<sup>37</sup> Benito Nardone, desde sus diarias transmisiones radiales y su prédica en el Consejo Nacional de Gobierno, sería uno de los principales -pero ciertamente no el único- abanderados de aquella cruzada. No en vano el consejero mantenía estrechos contactos con la estación de la CIA en Montevideo.<sup>38</sup>

Esta cruzada anticomunista y su discurso formaron parte de las transformaciones del gobierno en sus modos de enfrentar la conflictividad social. En estos años, comenzó a recurrir reiteradamente a disposiciones legales previstas para situaciones de excepción (como las Medidas Prontas de Seguridad) e intensificó y perfeccionó la represión policial. Sumado a ello, se produjo una escalada en la violencia política de grupos derechistas, con múltiples atentados hacia comités, editoriales y teatros afiliados a partidos de izquierda, especialmente al Comunista.<sup>39</sup> La mayoría de estos incidentes contaba con la solidaridad tácita de la policía, que solía actuar con vaguedad y cautela en las investigaciones sobre sus responsables, como denunciaban sistemáticamente algunos medios de prensa y aparece corroborado en la propia documentación oficial.<sup>40</sup>

En materia de política exterior, las posturas del elenco herrero-ruralista también fueron progresivamente adecuándose a las estrategias de Estados Unidos para la región.<sup>41</sup> Esto implicó un viraje con respecto a los principios ideológicos del partido en el poder, especialmente de su sector herrerista (de larga trayectoria autonomista respecto a las relaciones internacionales); a la vez que una cierta continuidad con los lineamientos de política exterior de los gobiernos anteriores que, si bien con importantes matices, desde la segunda posguerra habían contribuido a afianzar el sistema interamericano alineado a

---

<sup>35</sup>Ver KRUIJT, Dirk, “Cuba y sus lazos con América Latina y el Caribe, 1959- presente”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28, n°28, 2019, p.283; MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *De Martí a Fidel. La Revolución Cubana y América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2008, pp. 178-179; y GLEIJESES, Piero, “Las motivaciones de la política exterior cubana” en SPENSER, Daniela, *Espejos de la Guerra Fría. México, América Central y el Caribe*, México, Porrúa, 2014.

<sup>36</sup> GARCÍA, Roberto, “La policía uruguaya y los peligrosos ‘adictos’ a Fidel Castro, 1959-1964”, ponencia en el Coloquio “Estudiar las violencias en América Latina: Desafíos teóricos, metodológicos y éticos para el diálogo interdisciplinario”, México, 16 de febrero de 2022.

<sup>37</sup>CHASE, Michelle, “Contesting the Youngest Revolution: Cuban Anti-Communists and the Global Politics of Youth, 1960-1965”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 53, N° 4, 2021, y BROQUETAS, Magdalena, “Los frentes del anticomunismo. Las derechas en el Uruguay de los tempranos sesenta”, en *Contemporánea*, vol. 3, 2012, pp. 11-29.

<sup>38</sup>Ver BRUNO, Mauricio, *La caza del fantasma*, pp. 103-104.

<sup>39</sup>BROQUETAS, Magdalena, “Los frentes del anticomunismo...”, op. cit., p. 12

<sup>40</sup>Ver, para los primeros meses del año, “Así empezó el fascismo”, *Marcha*, n° 1093, 26 de enero de 1962, p.7 y “Piden la Libertad Para Periodistas y Obreros Gráficos Uruguayos Presos”, *Marcha*, n° 1094, 2 de febrero de 1962, p. 13.

<sup>41</sup>BUCHELI, Gabriel, LANZA, Federico, “Los blancos y la crisis de la democracia (1959-1984)”, en RILLA, José, YAFFÉ, Jaime, *Partidos y movimientos*, p.92.

los preceptos e intereses de Estados Unidos.<sup>42</sup>

Como plantea la historiografía más reciente, de la que también dan cuenta los textos anteriores incluidos en este dossier, durante la primera mitad del siglo XX el Partido Nacional se destacó por sostener una política internacional autónoma de las grandes potencias y particularmente de la influencia estadounidense en América Latina. El ejemplo paradigmático de esta postura fue el proyecto fallido de instalación de bases estadounidenses en Uruguay, debatido en dos oportunidades en el Senado, en 1940 y 1944, en las que los representantes Luis Alberto de Herrera y Eduardo Víctor Haedo jugaron un rol protagónico.<sup>43</sup> Otros hitos importantes respecto al posicionamiento crítico hacia Estados Unidos fueron las oposiciones a la Doctrina Larreta de 1945, al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, la propia creación de la OEA en 1948, la defensa del peronismo y, más adelante, ante la intervención en Guatemala durante 1954. No obstante, con su llegada al poder en 1958 el partido asumió una postura más pragmática. Lejos de ser homogénea, esta línea estuvo atravesada por grandes desavenencias internas, en un Poder Ejecutivo que debía conciliar sectores como el ruralismo, radicalmente intolerante hacia el bloque soviético, con otros más cautelosos como el herrerismo que, tras la muerte de su icónico líder en abril de 1959, quedó representado en la figura de Eduardo Víctor Haedo. Esta llamativa personalidad era quien ocupaba la presidencia del Consejo Nacional de Gobierno durante la VIII Conferencia.

Con respecto a Cuba, durante los primeros años de la revolución, cuando su rumbo político e ideológico aún era incierto, el gobierno uruguayo intentó con relativo éxito sostener cierto margen de maniobra y autonomía en las instancias interamericanas, afirmándose en la defensa de los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos.<sup>44</sup> Sin embargo, a medida que aquel camino iba acercándose al socialismo, tras el lanzamiento de la Alianza para el Progreso pero sobre todo luego de la declaración marxista leninista, los recelos que generaba la posibilidad de que una “nueva Cuba” se instalara en el país fueron factores de peso en las decisiones del gobierno en las instancias regionales de discusión colectiva.

---

<sup>42</sup>MARCHESI, Aldo, MARKARIAN, Vania, “Uruguay en el mundo”, en CAETANO, Gerardo (dir.), *Uruguay. En busca del desarrollo entre el autoritarismo y la democracia. Tomo III. 1930-2010*, Montevideo, Planeta, 2016, pp. 120-124.

<sup>43</sup>La defensa hecha por Haedo en esa oportunidad fue catalogada por el investigador Luis Palomeque como “el episodio más trascendente de su actuación política”. PALOMEQUE, Agapo Luis, “Eduardo Víctor Haedo” en RILLA, José, YAFFÉ, Jaime, *Partidos y movimientos políticos en Uruguay*, op. cit., pp.303-309.

<sup>44</sup> En la VII Reunión de Consulta de Cancilleres, celebrada en San José de Costa Rica en agosto de 1960, el canciller uruguayo, Homero Martínez Montero, en su defensa del principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, declaraba que el gobierno uruguayo estaba seguro “que toda América (...) está dispuesta ayudar a Cuba en la lucha por la justicia social y el progreso económico, porque estos objetivos no son fines exclusivos de su revolución, sino objetivos comunes de todos los pueblos de América.” AHD-MRE-Uy, OEA, 1960, RC.VII.1, doc. 24, 24 de agosto de 1960, “Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, don Homero Martínez Montero, en la Comisión General”, p. 6.

### En los albores de la conferencia: “los ojos del mundo puestos en Punta del Este”<sup>45</sup>

Las conversaciones sobre una nueva instancia consultiva regional comenzaron a darse tras el lanzamiento de la Alianza para el Progreso, durante el invierno puntaesteño, en agosto de 1961. Las mismas se enmarcaron en el aumento de las tensiones entre Cuba y Estados Unidos -acompañado por otras naciones latinoamericanas y particularmente caribeñas- y, a la vez, en la búsqueda de acuerdos para comenzar a implementar la nóvel Alianza, concebida como medicina preventiva contra la expansión de Cuba revolucionaria. Como documenta Luiz A. Moniz Bandeira, todos los esfuerzos del Departamento de Estado se encaminaron en esos meses a demostrar la incompatibilidad entre el sistema interamericano y el bloque comunista identificado con Cuba y su revolución. De esta forma, “transformando a Cuba de nación agredida en nación agresora”, se crearían las condiciones favorables a una reunión de consulta que dispusiera la aplicación de sanciones en su contra.<sup>46</sup> El precedente guatemalteco de 1954 constituía un mojón en ese sentido.

En amplia colaboración con estos intereses, fueron primero la delegación de Perú y luego la de Colombia en la OEA quienes impulsaron la instrumentación de medidas concretas ante las acciones del gobierno cubano consideradas como un serio peligro.<sup>47</sup> El 9 de noviembre de 1961 Alberto Zuleta Ángel,<sup>48</sup> embajador colombiano en la OEA, presentó un pedido de convocatoria para una reunión de ministros de relaciones exteriores, que permitiera considerar las amenazas surgidas “de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana”, y así adoptar las medidas convenientes para salvaguardar la paz interamericana.<sup>49</sup> La justificación de aquella propuesta fue la invocación al artículo 6° del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que planteaba que ante la agresión a la “integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano”, el Órgano de Consulta debía reunirse y acordar las medidas para la defensa de la paz y la seguridad continentales.<sup>50</sup>

Durante esos últimos meses de 1961, la diplomacia uruguaya estableció fluidas conversaciones con las de otros países del continente, tanto sobre la convocatoria como sobre las posturas a asumir en la futura conferencia. Naturalmente, tuvo rápidos contactos con sus dos naciones vecinas. Carlos Alberto Clulow, embajador de Uruguay

---

<sup>45</sup> *El Debate (Uruguay)*, año XXXI, n° 10.840, 2 de enero 1962, p. 1.

<sup>46</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz, op. cit., p. 295.

<sup>47</sup> Sobre la política exterior de Colombia durante la Guerra Fría, ver ANTOLINEZ, Johan, “Colombia en la ONU y la OEA: discontinuidades en la posición internacional 1945-1991”, en *Ciudad Paz-Ando*, n° 7, 2015, pp. 114-137.

<sup>48</sup> Al respecto de esta conocida figura y su participación en la derroca de Arbenz en 1954, ver COY MOULTON, Aaron, “‘Amplia ayuda externa’ contra la ‘gangrena comunista’: las fuerzas regionales anticomunistas y la finalización de la operación PBFORTUNE, octubre de 1952”, en *Revista de Historia*, n° 149, julio-diciembre de 2013, pp. 45-58.

<sup>49</sup> AHD-MRE-Uy, OEA, 1962, RC.VIII.1, “Nota del embajador, representante de Colombia, fechada el 9 de noviembre de 1961, en la cual solicita la convocación del órgano de consulta de acuerdo con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, 1° enero 1962.

<sup>50</sup> OEA, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, extraído de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>.

en Estados Unidos y representante ante la OEA, se reunió con Enrique Esteban Rivarola, su par argentino, para discutir las posturas de sus respectivos gobiernos.<sup>51</sup> A su vez, un informe confidencial del embajador uruguayo en Buenos Aires, Juan Carlos Riso Sienra, el 21 de noviembre de 1961, daba cuenta de una reunión con el canciller argentino, Miguel Ángel Cárcano, quien le había comunicado su intención “de actuar en una absoluta identidad de proceder y de acciones con el Gobierno de la República, en ocasión de la proyectada reunión de Cancilleres”.<sup>52</sup> Estos contactos se sellaron públicamente cuando, semanas antes del evento, los presidentes Eduardo Víctor Haedo y Arturo Frondizi se reunieron fugazmente en Punta del Este, en una visita “sin protocolo” del mandatario argentino, quien expresó su objetivo de “reforzar un entendimiento cada día mayor mediante el cual nuestros pueblos reafirmen su histórico destino”.<sup>53</sup>

Estas comunicaciones también se enmarcaban en un intento del gobierno de Frondizi de coordinar la posición internacional de su país con sus vecinos más próximos, apostando él mismo a desempeñar un rol mediador y garante de la estabilidad del sistema interamericano.<sup>54</sup> Debe decirse que aquel no era el único en aventurarse como conciliador, sino que más bien disputaba el papel con otras figuras como el presidente Carlos Lleras Camargo de Colombia,<sup>55</sup> Rómulo Bentancourt de Venezuela,<sup>56</sup> y el mismo Eduardo Víctor Haedo.

Al respecto, vale recordar la singular personalidad de este último dirigente: además de considerarse un fiel representante de la tradición “resistente” en materia de política exterior y esencialmente crítico con la proyección de Estados Unidos en América Latina, Haedo poseía un connotado estilo y un espíritu armonizador.<sup>57</sup> En la conferencia del CIES, por marcar sólo el ejemplo más paradigmático, se lo registró conversando en amables términos e incluso compartiendo mates con Ernesto “Che” Guevara, quien había asistido como representante de Cuba.<sup>58</sup> Aquella icónica imagen ilustra la portada de este dossier.

Posiblemente con ese mismo espíritu fue que el presidente del Consejo decidió viajar a Brasil a fines de noviembre de 1961. Este país era uno de los que se mantenían más autónomos en materia de política exterior y sobre el problema cubano, como da cuenta

---

<sup>51</sup> CNG, Acta n° 343, 19 de diciembre de 1961, p. 15.

<sup>52</sup> MRE-AHD-Uy, Embajada Uruguay en Argentina. 1961. Caja 1, carpeta 19, “Política Interna (movimientos subversivos y demás) y exterior argentina”.

<sup>53</sup> “Frondizi y Haedo, sin Protocolo, Dialogan Fraternalmente. Unifican sus puntos de vista en los problemas americanos”, *El Debate*, n°10.844, 6 de enero 1962, p. 3.

<sup>54</sup> MORGENFELD, Leandro (2012), “Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962)”, *Ciclos*, Vol. 20, No. 40.

<sup>55</sup> CABALLERO ARGÁEZ, Carlos, et. al. *Alberto Lleras Camargo y John F. Kennedy: amistad y política internacional*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2014.

<sup>56</sup> SALCEDO, Gustavo, *Venezuela: campo de batalla de la Guerra Fría, Los Estados Unidos y la era de Rómulo Betancourt (1958-1964)*, Caracas, Fundación Bancaribe, 2017.

<sup>57</sup> PALOMEQUE, Agapo Luis, op. cit., p.307. Sobre la corriente “resistente” en política exterior, ver REAL DE AZÚA, Carlos, “Política internacional e ideologías en el Uruguay”, Montevideo, Universidad de la República, 1959.

<sup>58</sup> PEREIRA CABRERA, Asdrúbal (comp.), *Para dar vuelta el mate: 1961. Ernesto Che Guevara en Uruguay*, Montevideo, Rumbo, 2011.

el trabajo de Santiago Amorín contenido en este volumen.<sup>59</sup> El objetivo de Haedo con su visita, que se concretó durante los primeros días de diciembre, era acordar una declaración en conjunto con Joao Goulart, su homólogo brasileño, que buscaría “establecer un régimen de consultas (...) para considerar los problemas de todo orden que afecten la vida del continente”. Este pacto fue firmado por ambos mandatarios el 12 de diciembre. Una copia del mismo fue enviada a la Embajada de Estados Unidos con prontitud.<sup>60</sup>

Por otra parte, el 30 de noviembre el proyecto de convocatoria presentado por Colombia fue informado al CNG por el canciller Martínez Montero. Como respuesta, el ministro recibió instrucciones cautelosas de “no precipitar [la] decisión mientras sean alcanzables (...) entendimientos para lograr éxito”. Tales acuerdos se referían a los temas a ser considerados en la conferencia, su sede y los resultados posibles de la instancia.<sup>61</sup>

En ese sentido, desde el Poder Ejecutivo uruguayo se hizo notar la voluntad de convocar a la reunión invocando el artículo 39° de la Carta de la OEA (también llamada Carta de Bogotá), en lugar del mencionado artículo 6° del TIAR. En los hechos, la diferencia entre ambos radicaba en que mientras la Carta de Bogotá legitimaba sólo el análisis de la situación de alarma entre los países latinoamericanos, sin señalar responsables concretos, el TIAR trascendía el reconocimiento de dicha amenaza y habilitaba la instrumentalización de medidas. Este era un tema sensible para el partido gobernante y especialmente para la mayoría herrerista, que desde 1947 tenía una postura crítica sobre el citado Tratado.

La distinción en la convocatoria a la reunión reavivó tensiones dentro del gobierno uruguayo. Esto parecía ser de público conocimiento al menos para algunas diplomacias de la región, que llegaron a percibir la clara división entre el ala ruralista liderada por Nardone, “completamente anti-castrista, (...) de los que quieren romper y quieren sanción” y la fracción herrerista, de Víctor Haedo, reticente ante las sanciones y de postura conciliadora.<sup>62</sup> Al respecto, documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile ratifican que el problema cubano fue fruto de desencuentros en el Consejo Nacional de Gobierno desde 1961. Relatando una entrevista a los consejeros Haedo y Nardone, el Encargado de Negocios chileno declaró su asombro ante las dos respuestas contradictorias al ser consultados sobre las relaciones con Cuba y la necesidad de romper relaciones diplomáticas: “Haedo subrayó que deseaba mantener relaciones con todos y se ofreció como “mediador” entre Estados Unidos y Cuba (...) Los periodistas deben haber quedado sorprendidos y confundidos por las respuestas de ambos y sobre todo por la falta de coordinación que han demostrado frente a un problema de tanta

---

<sup>59</sup> Ver también DOMÍNGUEZ AVILA, Carlos, “A Conferência de Punta del Este cinquenta anos depois: umestudo da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Américas (1962)”, en *Carta Internacional*, vol. 6, nº1, 2011, pp. 53-66. Recuperado de <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/24>

<sup>60</sup> MRE-AHD-Uy, Embajada Uruguay en EEUU, 1953-1973. Caja. 45. Carpeta 10, Circulares del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>61</sup> CNG, Acta nº 338, jueves 30 de noviembre de 1961, p. 5.

<sup>62</sup> Biblioteca Nacional Mariano Moreno (Argentina). Departamento de Archivos. Fondo Centro de Estudios Nacionales. Subfondo Arturo Frondizi (en adelante, AR-BNMM-ARCH-CEN-AF), caja 252, 03.3.9.2.2, SIDE. Informes de inteligencia. Ámbito internacional, doc. 371, 23 de enero de 1962.

importancia y actualidad”.<sup>63</sup>

Más allá de las desavenencias internas, el Consejo acordó la abstención del diplomático uruguayo ante la convocatoria colombiana basada en el TIAR. Los motivos de la cautela en esta instancia hay que verlos en razones mucho más políticas que jurídicas. La preservación de la unidad del sistema interamericano para enfrentar la amenaza comunista era uno de los objetivos principales del Uruguay en ese contexto de tensiones e incertidumbre. Basando el pedido de la convocatoria en la Carta de la OEA, Uruguay pretendía lograr que países como México, contrarios a la celebración de la reunión, adhiriesen a la misma y así, en palabras del canciller Martínez Montero, “salvar al sistema de una quiebra o de una decepción que librará el futuro del continente a la debilidad de probables agrupamientos regionales y el forzado aislamiento de algunos de sus estados”.<sup>64</sup>

Tras conocerse este primer planteo del gobierno uruguayo, el 4 de diciembre (día de la votación de la convocatoria de Colombia en la OEA) Haedo se reunió en Montevideo con el embajador de Colombia y luego con el de los Estados Unidos. Este encuentro es una muestra más de la necesidad de descentrar el conflicto bipolar en su dimensión latinoamericana. Según el propio relato de Haedo, ambos intentaron presionar para contar con el voto de Uruguay en la materia, especialmente urgidos tras la declaración marxista-leninista proferida por Castro. Muy probablemente conociendo el carácter vanidoso del consejero uruguayo, el canciller colombiano, José Joaquín Gori, no perdió la ocasión para condecorar al mandatario uruguayo con la insignia de la Gran Cruz Extraordinaria de la Orden de Boyacá.<sup>65</sup> En el posterior debate con el resto del gobierno y según lo difundió en televisión, Haedo aseguró haberles manifestado a ambos embajadores “cual era el pensamiento general del gobierno, esto es, atenerse a las instrucciones que se habían dado oportunamente, que eran en el sentido terminante de que el Uruguay no apoyaba la invocación del Tratado de Río”.<sup>66</sup>

Sin embargo, horas más tarde en Washington, el embajador Carlos Clulow, contrariando las instrucciones que había recibido, apoyó la convocatoria a la reunión mediante la invocación al TIAR. Este episodio fue vivido como un escándalo, en especial tras haber sido filtrado en la prensa local antes de que llegara a conocimiento de todos los miembros del Consejo. El 5 de diciembre, *El Popular*, periódico del Partido Comunista, denunciaba en su portada: “Oprobio: Uruguay decidió la votación” demandando al gobierno aclarar quién había dado la orden a Clulow. Al día siguiente redobló la apuesta, acusando al diplomático de haber actuado “por orden yanqui”.<sup>67</sup>

En su posterior informe al respecto, acompañado de un pedido de renuncia enviado al

---

<sup>63</sup> Archivo General Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Fondo Uruguay, Encargado de Negocios, Valdivieso a Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Oficio Estrictamente Confidencial, 22/4, Montevideo, 19 de enero de 1961, p. 2.

<sup>64</sup> MRE-AHD, Uy, Uruguay, *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1962*, Montevideo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1963, p. 9.

<sup>65</sup> “Colombia condecoró a Haedo con la Gran Cruz de la Orden de Boyacá”, *El Debate*, n° 10.814, 5 de diciembre 1961, p. 2.

<sup>66</sup> CNG, Acta n° 343, 19 de diciembre de 1961, p. 41, y “Clulow actuó en OEA por orden yanqui”, *El Popular*, n°1694, 6 de diciembre, p. 1.

<sup>67</sup> *El Popular*, n°1693, 5 de diciembre 1961, p. 1 y n°1964, 6 de diciembre 1961, p.1.

Consejo, Clulow afirmó que las instrucciones de abstenerse a la propuesta colombiana habían arribado después de que hubiera comprometido su voto con el embajador de ese país.<sup>68</sup> Más allá de que, como sostiene Mercedes Blanco, el inocultable anticomunismo profesado por Clulow pudo haberlo llevado expresamente a desobedecer las instrucciones recibidas, las fuentes consultadas muestran nuevos elementos a tener en cuenta.<sup>69</sup>

Para empezar, un memorándum de la cancillería argentina a Martínez Montero, fechado el 4 de diciembre, detallaba las instrucciones enviadas al embajador argentino ante la OEA, Enrique Rivarola. Este documento fue a su vez reenviado a la embajada uruguaya en Estados Unidos antes de la votación, en una clara muestra de informar con vistas a marcar posiciones en común. Las instrucciones señalaban “la abstención a la propuesta colombiana, entendiendo que contenía aspectos objetables para varios Estados americanos (...) sin haber agotado la posibilidad de hallar una fórmula capaz de conciliar los puntos de vista sobre las bases adecuadas para convocar a una Reunión de consulta”.<sup>70</sup> Sumado a esto, una conversación telefónica que la Secretaría de Inteligencia argentina (SIDE) escuchó y transcribió entre dos diplomáticos ecuatorianos, uno de ellos desde la embajada de ese país en Buenos Aires, dejaba al descubierto que muy probablemente la desobediencia de Clulow se hubiese debido a que habría percibido una suma de dinero por su voto.<sup>71</sup>

A raíz de esta polémica situación, el CNG discutió la posición uruguaya en el Consejo de la OEA el 19 de diciembre, entre el ofrecimiento de renuncia del embajador Clulow, las acusaciones de la minoría colorada de quedar aislada de informaciones cruciales, y los rumores ya públicos que apuntaban al Uruguay como posible sede de la reunión.

Al respecto, un telegrama “secreto” había sido enviado el 9 de diciembre desde la embajada uruguaya en Estados Unidos directamente a Haedo, en el que se le transmitía la consulta del Departamento de Estado para realizar la conferencia en Uruguay.<sup>72</sup> La respuesta afirmativa del Consejo se oficializó recién el día 20 de ese mes, a pesar de las reticencias de algunos sectores del ala herrerista y de las presiones ejercidas por el Movimiento de Solidaridad con Cuba.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup>CNG, Acta n° 343, op. cit., pp. 11-21.

<sup>69</sup>BLANCO, Mercedes, “La Revolución Cubana...”, op. cit., p. 55.

<sup>70</sup>MRE-AHD-Uy, “Memorándum. Instrucciones para el embajador Rivarola” en 1961- Caja 1, carpeta 21, Conferencia de Cancilleres americanos (enero de 1962), Embajada del Uruguay en Argentina, Confidencial.

<sup>71</sup>AR-BNMM-ARCH-CEN-AF, caja 03.3.9.2.2, SIDE. Informes de inteligencia. Ámbito internacional, doc. 371, 23 de enero de 1962. Cabe enfatizar, a la luz de la documentación, que las escuchas a representaciones diplomáticas de varios países por parte de la Secretaría de Inteligencia constituían una práctica habitual, destacándose la delegación de Brasil. Lo relevante en este caso es que muestra una conversación donde los actores, sin saberse grabados, hablan en términos generales de la actitud usual de algunos diplomáticos de intercambiar votos por incentivos particulares.

<sup>72</sup>MRE-AHD-Uy, Uruguay, Embajada de Uruguay en Estados Unidos, Caja 27, Telegramas enviados al Ministerio de Relaciones Exteriores, 1961, “Telegrama”, 9 de diciembre 1961.

<sup>73</sup>AR-BNMM-ARCH-CEN-AF, Caja 252, 03.3.9.2.2, SIDE. Informes de inteligencia. Ámbito internacional, “Secretaría de Informaciones de Estado. Departamento Exterior”, 20 diciembre 1961. También CNG, Acta n° 344, 21 de diciembre de 1961, p.2. Sobre los rumores y las reticencias, *El Debate* se preguntaba, con cómica resignación, “si Punta del Este, que ya ha adquirido tradición en la materia, no podría prestar en condiciones climáticas más propicias, el marco de sus incomparables escenarios, para

La impresión de situarse ante una encrucijada puede deducirse de las propias palabras del presidente Haedo: “nunca como ahora, han sido más delicados los problemas internacionales, pocas veces como ahora, se requieren para enfrentarlos, experiencia y prudencia”.<sup>74</sup> Esta prudencia pudo haber estado en no aceptar la renuncia de su representante ante los Estados Unidos y la OEA a tan solo un mes del inicio de la conferencia que discutiría el problema cubano, lo que sin dudas podría haber generado una muestra de debilidad del país que ya se manejaba como sede.

¿Cómo fue posible entonces, que después de estos esfuerzos y declaraciones comunes para unificar la posición a nivel internacional con sus dos vecinos más próximos, Uruguay haya votado desalineado de los mismos en la conferencia de Punta del Este?

### “Oiga, turbador de la siesta celeste”<sup>75</sup>

En los hechos, la cuestión que enfrentaba el sistema interamericano aquel caluroso enero de 1962 era si transformar o no la preocupación gubernamental compartida en una acción colectiva.<sup>76</sup> Tras intensos intercambios previos los meses anteriores, y más allá de la aparentemente “decidida y unánime voluntad de las delegaciones (...) de afianzar la seguridad continental”, la instancia de Punta del Este mostró una división de posturas entre los países ante el problema cubano que no fue para nada -ni para nadie- sencillo resolver.<sup>77</sup>

En el informe escrito posteriormente y en tanto canciller anfitrión de las delegaciones, Martínez Montero dio cuenta de ello, al relatar que había recibido, previo a la reunión, fórmulas confidenciales de Argentina, Colombia, Estados Unidos y Guatemala. Si bien las mismas coincidían en los puntos básicos de repudio al comunismo y a la intromisión de las potencias extracontinentales en el continente, todas planteaban medidas diferentes a adoptar desde el sistema interamericano. El anteproyecto de Argentina, más moderado, hacía hincapié en el desarrollo económico como factor inaplazable de la lucha contra el comunismo, limitándose a “instar” al gobierno de Cuba a que cumpliera las obligaciones de la organización. Idénticos prácticamente entre sí y más agresivos eran los de Colombia y Estados Unidos, que planteaban otorgarle un período de tiempo a Cuba para romper sus vínculos con el enemigo comunista antes de proceder a la aplicación de sanciones. Finalmente, el de Guatemala “traspasaba el recinto de la aplicación de sanciones (...), librando a la comunidad regional del régimen desafecto”, puesto que establecía directamente la ruptura de relaciones diplomáticas, económicas y políticas de

---

que tuviera lugar esa Reunión que, aunque no deseamos, nos compete quieras que no”. “La Conferencia de Cancilleres”, *El Debate*, n°10.825, 16 diciembre 1961, p. 3.

<sup>74</sup>CNG, Acta n° 343, 19 de diciembre de 1961, p. 22.

<sup>75</sup>*Marcha*, n°1093, 26 de enero de 1962, p. 10.

<sup>76</sup>HARMER, Tanya, op. cit., p. 130.

<sup>77</sup>MRE-AHD-Uy, Homero Martínez Montero, “Informe de la VIII Reunión de Consulta de los Ministerios de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, Punta del Este, Uruguay, 22 a 31 de enero de 1962”. 28 de marzo de 1962, Embajada de Uruguay en Argentina, 1961, p. 23.

los países con el gobierno cubano.<sup>78</sup> Esto es llamativo en más de un sentido. Primero, porque muestra claramente las múltiples desavenencias regionales para enfrentar la cuestión cubana, cuyo entendimiento no puede separarse del de la situación doméstica de cada nación. Pero además, es ilustrativo de algunas dinámicas sur-sur de la Guerra Fría latinoamericana, que no tenían a Estados Unidos ni a su política exterior como faro. Esto se ve especialmente en lo que refiere al anticastrismo de la delegación guatemalteca (acompañada por la de los restantes países del Caribe y Centroamérica), cuya agresiva retórica en la conferencia superó con creces la de la delegación estadounidense.<sup>79</sup>

Con el paso de los días, las tres posturas se fueron sintetizando en dos. Por un lado, un bloque anticubano radical, que promovía severas sanciones contra aquel país, conformado por quienes habían roto relaciones con Cuba en los últimos dos años: Guatemala, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Por otro lado, uno partidario de la abstención, liderado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México, quienes mantenían reservas respecto a una convocatoria que entendían violaba el ordenamiento jurídico y atentaba contra los principios de autodeterminación y no intervención.<sup>80</sup>

Finalmente, de las nueve resoluciones aprobadas en Punta del Este, la que excluyó al gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano contó con catorce votos a favor, entre los que se encontraba el uruguayo, seis notables abstenciones y un único voto en contra. También fue aprobada la tesis de la incompatibilidad del gobierno cubano con las ideas y propósitos del sistema, además de medidas como la exclusión de Cuba de la Junta Interamericana de Defensa y la prohibición del comercio de armas entre ella y los demás países de la OEA.<sup>81</sup>

Si bien los discursos finales fueron laudatorios de la fuerza y unidad del sistema interamericano, la diversa y numerosa documentación diplomática muestra que la reunión estuvo lejos de la unanimidad y estabilidad de la que sus propulsores parecían jactarse.

---

<sup>78</sup>Homero Martínez Montero, “Informe de la VIII Reunión de Consulta de los Ministerios de Relaciones Exteriores...”, pp. 7-10.

<sup>79</sup> En este sentido es muy ilustrativa la publicación, previa a la reunión, por parte de la Secretaría de Información de la Presidencia de Guatemala. El volumen, titulado *Agresiones comunistas del gobierno de facto cubano contra Centro América* [sic], acusaba a la OEA y a los Estados Unidos de escasa firmeza ante el gobierno cubano, cuya “irremediable grosería, característica de los jefes de tribu, no debería merecer sino un tratamiento: asilar al desafortunado, cuya vinculación no consulta ningún beneficio, y dejar que corra su suerte”, p. 98.

<sup>80</sup>HARMER, Tanya, “The Cuban”, op. cit. Ver, además, VELÁZQUEZ FLORES, Rafael, “El “pragmatismo principista” de la política exterior de México en los votos sobre Cuba en la OEA (1962-1964)”, en *Foro Internacional*, LXI, 2021, núm. 3, cuad. 245, pp. 687-765 y BOBADILLA GONZÁLEZ, Leticia, *México y la OEA. Los debates diplomáticos, 1959-1964*, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2006.

<sup>81</sup>OEA, “Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Para servir de órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Acta final”, disponible en <https://www.oas.org/consejo/sp/rc/Actas/Acta%208.pdf>

Para empezar, recordemos que se extendió varios días más de lo previsto: originalmente hasta el 26 de enero, culminó el día 31, tras jornadas enteras de conversaciones secretas y parciales entre las delegaciones, que la prensa opositora denunciaba como una artimaña para comprar votos del Secretario de Estado, Dean Rusk.<sup>82</sup>

Este acalorado contexto se veía acuciado por un clima de ebullición propulsado por el conjunto de acciones organizadas por el Comité Coordinador de Solidaridad con Cuba. Por esos días, llegaba al este del país la llamada “Marcha Patriótica de la Juventud”, que había congregado a cientos de personas a recorrer a pie la distancia que mediaba entre la capital del país y la sede de la conferencia, ubicada a 130 kilómetros. La misma había sido impulsada desde el Comité Coordinador a partir del momento en que fue de público conocimiento que Punta del Este sería la localidad anfitriona.<sup>83</sup> Mientras tanto, en Montevideo se organizaron múltiples actos de solidaridad con Cuba, entre los que destacó una conferencia paralela, que replicó una instancia similar a la llevada a cabo en agosto del año anterior. El martes 23 de enero, importantes representantes sociales nacionales y extranjeros repudiaron la instancia diplomática, tildada de “farsa mediática” o “*show* cancilleresco”.<sup>84</sup> La lista de participantes permite apreciar la amplitud del espectro político congregado: había representantes de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEUU), la Central de Trabajadores del Uruguay (CTU), el Comité de Solidaridad, y figuras intelectuales y políticas como Carlos Quijano (director del semanario *Marcha*), Vivián Trías (Secretario General del Partido Socialista), Rodney Arismendi (Secretario General del Partido Comunista), Enrique Erro (diputado escindido del herrerismo) y Fernando Elichirigoity (diputado colorado batllista). La lista de participantes latinoamericanos trascendía al Río de la Plata e incluía figuras como el líder campesino brasileño Francisco Julião, y el escritor guatemalteco Miguel Ángel Asturias.<sup>85</sup> Un editorial de *Marcha* del 26 de enero permite apreciar la tónica épica y el nivel de compromiso de los sectores que apoyaban a la nación cubana:

*¿Por qué creer que el mundo de hoy y sus fórmulas y sus instituciones y sus escalas de valores y su organización económica, son eternos? (...) ¿Por qué creer que la democracia al estilo de las que se practican y usan, es un ideal cristalizado e irremplazable? (...) ¿Por qué creer que en nombre de mitos ajenos y de ajenos modelos, podemos imponerles a los demás, a fuerza de dólares y de bayonetas y de bombas, la libertad, la justicia, la democracia, la paz, el reposo, la felicidad?*

---

<sup>82</sup>VV.AA, *La “culpa” la tiene Cuba. Seis periodistas latinoamericanos desnudan (sin protocolo) la farsa de la OEA y sus cancilleres en Punta del Este*, Montevideo, Ediciones Estrella, 1962, p. 67. Este libro, publicado dos meses después de la conferencia, constó de una compilación de artículos escritos para esa ocasión por seis periodistas de izquierda, uruguayos y extranjeros, que habían cubierto la octava reunión: Hernán Píriz, Eduardo Galeano, Marcos Gabay, Niko Schvarz (Uruguay) Marco Antonio Coelho (Brasil) y José Miguel Varas (Chile). La edición de la obra tuvo como objetivo recaudar fondos para el Comité Coordinador de Apoyo a la Revolución Cubana.

<sup>83</sup> Es significativa al respecto la portada que *El Popular* eligió para inaugurar el año 1962: “La juventud prepara una marcha patriótica por Cuba”. Desde *Marcha* también se publicaba la concurrencia y se hizo un seguimiento de los peregrinos, cientos de personas que partieron el 17 de enero de Montevideo, seguidos de cerca por la policía. Ver *El Popular*, n°1719, 2 de enero 1962, p.1 y “La marcha de la juventud, primera respuesta a la Conferencia”, *Marcha*, n° 1092, 19 enero 1962, p.11.

<sup>84</sup> VV.AA, *La “culpa” la tiene Cuba*, op.cit., p.5.

<sup>85</sup> Véase LEIBNER, op.cit., p.389.

*¿Quiénes somos, quiénes son esos cancilleres de América, de qué autoridad disponen, para trazar decálogos imperecederos y arrancar a los cielos, el secreto de la salud del alma y del cuerpo?*<sup>86</sup>

En estos agitados días, las desavenencias eran inevitables en el seno del Consejo Nacional de Gobierno. La “controvertida” posición de Uruguay, como después reconocería Martínez Montero, no sólo estuvo desacoplada de la de sus dos importantes vecinos regionales, sino que fue definida durante el transcurso mismo de la conferencia y estuvo atravesada, como se ha visto, por tensiones que eran comunes a todos los países del continente.<sup>87</sup>

Estas tensiones antecedían a las jornadas de reunión. El 16 de enero, un día antes de discutir las primeras instrucciones que llevaría el Ministro y a tan solo seis días del inicio, el Consejo discutió las “posibilidades de alteración del orden en el País” con motivo de la Reunión de Consulta. Fue así que se citó al Ministro del Interior para escuchar un informe sobre cuál era la estimación policial. En esta instancia el consejero Nardone hizo fuertes denuncias de situaciones anómalas que se estaban viviendo. Desde su sector, la Liga Federal, se había alentado a la población a estar “alerta para defender a todas las instituciones” y el citado consejero denunció que la policía le había designado una vigilancia permanente ya que, en sus propias palabras, “desde Cuba se ha encomendado a una persona para cometer un atentado contra mí”.<sup>88</sup>

El 17 de enero se acordaron las mencionadas instrucciones, que fueron discutidas y aprobadas con la sola oposición del consejero colorado César Batlle Pacheco. Las mismas eran muy claras en cuanto a la importancia de la comprobación de las acusaciones hechas por la delegación colombiana. Una vez finalizada aquella primera etapa de prueba, se esperaba que el canciller informase al Consejo para resolver las indicaciones pertinentes. En la argumentación, el Presidente Víctor Haedo, después de manifestar su “clara e indeclinable posición contraria a la ideología y a los procedimientos del comunismo” expresó, aferrándose a los principios del herrerismo, que era su “voluntad y deseo de que el Uruguay no participe, en ninguna clase de sanciones por creer que en definitiva hieren primaria y directamente a los pueblos”.<sup>89</sup>

En definitiva, las instrucciones del Consejo le trasladaron al canciller “plena libertad de información y de cómoda actuación entre las diversas representaciones americanas [para] buscar puntos de coincidencia que propiciaran un entendimiento general”. Aquí podemos observar cómo prevalecía el objetivo del gobierno uruguayo de lograr una posición común americana con respecto al problema cubano, hecho considerado indispensable “para mantener la cohesión y autoridad de la Organización de los Estados Americanos, cuyo Consejo se había dividido en la votación de la proposición colombiana realizada en la sesión del 4 de diciembre de 1961”. Uruguay, especialmente en su rol de sede de esta instancia interamericana, sostenía que “la base de una política

---

<sup>86</sup>“El ‘nuevo orden’ americano”, *Marcha*, n° 1093, 26 enero 1962, pp. 5-6.

<sup>87</sup>CNG, Acta n° 351, 8 de febrero de 1962, p. 56.

<sup>88</sup>CNG, Acta n° 347, 16 de enero de 1962, p. 7.

<sup>89</sup>CNG, acta n° 348, 17 de enero de 1962, p. 13.

universal americana requiere una OEA con autoridad de unidad".<sup>90</sup> La preocupación por esta "política universal americana" y por evitar las sanciones, expresada en un tono cargado de gravedad, mostraba la desconfianza que despertaba, para un país pequeño como era el caso, no poder contar con una institucionalidad sólida que lo amparase, en tiempos donde el enemigo parecía haberse instalado en el patio propio.

A medida que se acercaba el momento de la votación final, según una conversación que el Ministro sostuvo con el presidente Haedo, la situación se fue tornando "muy delicada". El acuerdo no parecía posible: mientras algunos países continuaban a favor de excluir al gobierno cubano del sistema interamericano en la misma Reunión de Consulta, otros, entre ellos Uruguay, bregaban porque esa difícil decisión quedara en manos del Consejo de la OEA. La eventual división del sistema interamericano, implicaba riesgos para el alineamiento internacional del Uruguay. ¿Por quién debía inclinarse el país en el caso de que el sistema quedara dividido en "pactos regionales"? En ese sentido, y siguiendo las propias expresiones del canciller uruguayo, "Por Argentina? Por Brasil?" o "aisladamente?". En cualquier caso aventuraba para el futuro una situación "muy difícil". A la vez, proseguía Martínez Montero, dicho escenario dejaría a los países latinoamericanos expuestos a la posibilidad de intervenciones militares unilaterales.<sup>91</sup>

En este contexto, la actitud definitiva del gobierno uruguayo fue discutida en la siguiente sesión del Consejo, el 25 de enero de 1962. Fueron aprobadas las últimas instrucciones al canciller en sesión secreta por siete de los nueve consejeros, con la abstención de los doscolorados batllistas. Gracias al informe del canciller antes referido se sabe que ese texto subrayaba la necesidad de condenar al comunismo, declarar la "incompatibilidad" del gobierno cubano con el sistema interamericano; la interrupción del tráfico de armas y el "establecimiento de un órgano de vigilancia" destinado a contener la expansión del "castrismo" en el continente.<sup>92</sup>

Ante la postergación de la votación y del acuerdo, el ministro le reclamó al Consejo de Gobierno "inmediata y cuidadosa atención" solicitando urgentemente "un pronunciamiento favorable" ante el problema que se presentaba, donde Uruguay y Haití se consolidaban como votos decisivos. Para Martínez Montero estaba en peligro el "régimen de seguridad colectiva" del sistema interamericano: se trataba, en sus palabras, de "una situación de índole nacional".<sup>93</sup> No se tienen registros de una reunión del Consejo Nacional de Gobierno ante este pedido, por lo que no hubo pronunciamiento formal.

Sin embargo, el viraje de la postura uruguaya no pasó desapercibido, como tampoco las conversaciones con la diplomacia estadounidense que parecía prometer concretar acuerdos económicos favorables en caso de contar con el voto uruguayo en la OEA.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> Homero Martínez Montero, "Informe de la VIII Reunión de Consulta de los Ministerios de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas...". op. cit.

<sup>91</sup> Homero Martínez Montero, op.cit.

<sup>92</sup> Ídem, p. 17.

<sup>93</sup> Ibidem, pp. 23-24.

<sup>94</sup> Estas promesas de acuerdos económicos no eran nuevas, según consignaba habitualmente la representación diplomática cubana en Uruguay en sus remitidos a La Habana. En un informe anónimo,

Desde algunos medios opositores se adjudicaba el cambio de postura de Uruguay a la promesa de crédito de 50 millones de dólares negociada previamente en Estados Unidos entre el senador uruguayo José Pedro Bruno y el embajador estadounidense en la ONU, Adlai Stevenson.<sup>95</sup>

Finalmente, el 31 de enero, junto a Haití, Uruguay acompañó la exclusión cubana. A pesar de sus anteriores intenciones, el país no tuvo una posición consolidada sobre la medida aprobada hasta el día antes de la votación. Ante “la ausencia de un texto expreso sobre suspensión, expulsión o exclusión”, las vacilaciones del gobierno uruguayo tenían que ver con buscar la mejor fórmula para conseguir la aprobación unánime de la medida, sin alterar la juridicidad de la misma y procurando la unidad del sistema, en extremo tensionado ante tal coyuntura.

### Reflexiones finales

El margen mínimo con el cual consiguió aprobarse la expulsión de Cuba de la OEA mostró, tras la finalización del cónclave, algunas paradojas. En Uruguay, discursivamente, todos los sectores parecían haber triunfado. El informe del canciller Martínez Montero culminaba señalando la excepcionalidad de los resultados obtenidos en Punta del Este. Si bien, admitía, “el consenso no fue siempre unánime”, las únicas anomalías, “lejos de empañar el éxito de la reunión, más bien le dan mayor mérito, acreditando la completa libertad e independencia de los participantes.”<sup>96</sup> Por su parte, el semanario *Marcha* predecía que en el futuro, “cuando se historien los entretelones de esta reunión, única en la serie del panamericanismo” los hipotéticos estudiosos y estudiosas podríamos ver “que los Estados Unidos no se encontraron con los acostumbrados *yes man*”.<sup>97</sup> El categórico editorial de ese número, titulado “La derrota del imperialismo”, afirmaba que la Conferencia constituía un nuevo fracaso de la política imperial estadounidense, ya que se había vaciado a la OEA de todo contenido jurídico, de toda “fachada decorativa”, mostrando su verdadero rostro: “la bolsa tintineante y la sonrisa ancha. Detrás -el brazo recogido- otra vez, como siempre, el *bigstick*”.<sup>98</sup>

Más allá de las interpretaciones victoriosas de uno y otro lado, lo que parece cierto es que la VIII Reunión de Cancilleres fue una instancia verdaderamente desafiante para el gobierno uruguayo. En su propio territorio y en año electoral, el Consejo Nacional de Gobierno se vio ante la encrucijada de armonizar sus desavenencias internas con múltiples presiones. A nivel de política doméstica, éstas provenían de partidos políticos y grupos estudiantiles y obreros que seguían de cerca, esperanzados, organizados, el camino de la Revolución cubana. Todo esto acuciado por una crisis económica y política estructural que atravesaba el país y para la que no sólo estos sectores exigían

---

titulado “Política que debe seguir el gobierno revolucionario con el gobierno de Uruguay” y fechado el 15 de mayo de 1961, ya se advertía la doble presión que pesaba sobre los hombros del gobierno uruguayo. Por un lado, la del enorme movimiento de Solidaridad con la Revolución, y por el otro, “el imperialismo que representa para Haedo el posible y esperado préstamo del Fondo Monetaria Internacional (que salvaría las elecciones del año 62)”, p. 1.

<sup>95</sup>VV.AA, *La “culpa” la tiene Cuba*, op. cit., p.15

<sup>96</sup>MARTÍNEZ MONTERO, op. cit., p. 31.

<sup>97</sup>“Punta de lanza”, *Marcha*, n° 1094, 2 febrero 1962, p. 18.

<sup>98</sup>“Otra derrota del imperialismo”, *Marcha*, n° 1094, 2 febrero 1962, p. 8.

respuestas. A nivel interamericano, además del peso simbólico y material que conllevaba ser el país anfitrión de la reunión, el gobierno debió comparecer ante un sistema que amenazaba con desintegrarse y dejarlo sólo ante el peligro comunista, sobredimensionado y temido. Sumado a ello, cabe contemplar la presión ejercida hacia la diplomacia uruguaya por Estados Unidos. En un momento de importantes tensiones con el bloque soviético y una política exterior agresiva hacia Cuba, el gobierno de Kennedy necesitaba contar con los catorce votos y lograr un consenso en la conferencia para legitimarse. Uruguay, en tanto país anfitrión y a su vez nación pequeña, era candidato posible, junto con Haití, para convertirse en ese voto.

Tras haber transitado el camino a la decisión uruguaya de acompañar la exclusión de Cuba de la OEA, podríamos pensar que en el momento decisivo de la votación, el gobierno valoró más la estabilidad del sistema interamericano que el apego a sus dos vecinos regionales y a su propia tradición en materia de relaciones interamericanas. Si Uruguay votaba con el llamado “grupo de los seis”, como en un principio parecía pretender (especialmente el ala herrerista del gobierno, con Haedo a la cabeza); entendía que contribuía decisivamente a que el sistema “quedara dividido”. Un grupo de países, incluido Estados Unidos (que además se configuraba como un posible prestamista para un gobierno con graves problemas financieros), estaba dispuesto a que las sanciones a Cuba fueran el resultado de la conferencia. Si esto no se lograba, el sistema interamericano podría transformarse en “prácticamente inexistente”, como afirmó Martínez Montero un día antes de emitir el voto.<sup>99</sup> En este contexto de temor e incertidumbre, la unión regional representaba un interés clave para un país pequeño.

En suma, los intentos por parte del gobierno del Uruguay por coordinar su posición a nivel internacional mostraron una actitud más dudosa y vacilante que certera, a pesar de las afirmaciones contrarias que su diplomacia manifestara durante y después de la conferencia.<sup>100</sup>

Los motivos de esta conducta fueron múltiples, y resulta útil pensarlos en varios niveles. Uno coyuntural, determinado por la conjunción de conflictos ocasionados por la crisis económica y la consecuente polarización entre los distintos sectores, aspectos que iban progresivamente erosionando la convivencia ciudadana. La Revolución cubana impactó en este contexto, permeando los debates y operando funcionalmente en esos enfrentamientos. La frontera entre política interna e internacional en momentos de la conferencia era verdaderamente porosa y la Revolución cubana partía las aguas, hacia izquierda y derecha del espectro político, ideológico y social.

Por su parte, el elenco gobernante carecía de la coherencia interna necesaria para hacer frente a las diferentes crisis con políticas definidas. Si bien mancomunadas en el anticomunismo y en un pujante y neonato “anticastrismo”, las fracciones herreristas y ruralistas sostuvieron posturas contrapuestas en relación al gobierno cubano y a la aplicación de sanciones interamericanas. Esto dificultó permanentemente el consenso, deterioró la credibilidad del gobierno y -atendiendo a no sobredimensionar la

---

<sup>99</sup> MARTÍNEZ MONTERO, op. cit., p. 23.

<sup>100</sup> MRE-AHD-Uy,OEA, 1962, RC.VIII.1, “Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Homero Martínez Montero, durante la Octava Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores”, 26 y 31 de enero de 1962.

interpretación-, de alguna forma hace inteligibles acciones como las del embajador Carlos Clulow, al desobedecer expresamente las instrucciones de abstención a la votación de la convocatoria emitidas por el Consejo.

Todo esto debe enmarcarse a su vez en el comienzo de un año electoral. Los ojos de los partidos y sus respectivas fracciones estaban naturalmente apuntando a noviembre. Con ese objetivo, la Revolución cubana y la octava conferencia fueron oportunamente utilizadas por más de una tienda política. Así pueden comprenderse, por ejemplo, las disputas por la “propiedad” del herrerismo que dieron los diversos sectores del Partido Nacional, a la vez que las estrategias de unidad de las izquierdas que comenzaba a delinear los partidos Comunista y Socialista; que tenían al apoyo a la revolución como un mojón clave de encuentro.<sup>101</sup>

En un nivel más estructural, cabe pensar en la institucionalidad del gobierno uruguayo, amparada en el Ejecutivo Colegiado y la Ley de Lemas. Estos implicaban, en los hechos, la permanente convivencia dentro del Poder Ejecutivo no sólo de facciones diferentes del partido ganador sino también de las de la oposición. A este intrincado esquema debía agregarse la presidencia rotativa del Consejo, que tampoco favorecía la adopción de políticas homogéneas. La complejidad de este sistema, acentuada por las encrucijadas coyunturales ya mencionadas, no pasó desapercibida para los actores locales ni para los funcionarios del gobierno de Estados Unidos quienes, algunos años después, dedicaron recursos materiales y humanos para promover la campaña por la reforma constitucional que retornara al Poder Ejecutivo unipersonal.<sup>102</sup>

En suma, la VIII Conferencia, “turbadora de la siesta celeste” y de los tiempos “achancletados” del verano puntaesteño, evidenció la internacionalización de la política no sólo de las órbitas gobernantes, sino de grandes sectores de la sociedad civil. A su vez, inauguró una carrera electoral marcada por el conflicto social, la polarización y las reagrupaciones político partidarias, procesos todos atravesados por la Revolución cubana, que suscitaba fervorosos apoyos y viscerales temores.

### Archivos consultados

Archivo General Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Chile.

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, Cuba.

Archivo Histórico Diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, Uruguay.

---

<sup>101</sup> Tras la conferencia, el Partido Nacional profundizó algunas de sus desavenencias internas, volviéndolas irreconciliables. Sintomático de esto fue la escisión del sector de Enrique Erro, uno de los representantes más votados dentro de la fracción herrerista del partido. Es muy gráfico que tanto el sector de Haedo como el de Erro se autoproclamaran como los verdaderos defensores del herrerismo. Para observar estas posturas, véase “Las cosas en su lugar”, *El Debate*, n°10.870, 1° de febrero de 1962, p.3 y “De Enrique Erro”, *Marcha*, n° 1093, 26 enero 1962, p.15. Sobre la estrategia electoral de los partidos Comunista y Socialista con relación a la Revolución cubana, véase LEIBNER, Gerardo, op.cit., p.380, y REY TRISTÁN, Eduardo, op.cit., pp.84-96.

<sup>102</sup> ALDRIGHI, Clara, *Conversaciones reservadas entre políticos uruguayos y diplomáticos estadounidenses. Estados Unidos y Uruguay 1964-1966: la diplomacia de la guerra fría. Selección de documentos del Departamento de Estado*, Montevideo, EBO, 2012, pp. X-XII.

Biblioteca de Presidencia de la República de Uruguay, Uruguay.

Biblioteca Nacional, Uruguay.

Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Argentina.

### **Bibliografía**

ALDRIGHI, Clara, *Conversaciones reservadas entre políticos uruguayos y diplomáticos estadounidenses. Estados Unidos y Uruguay 1964-1966: la diplomacia de la guerra fría. Selección de documentos del Departamento de Estado*, Montevideo, EBO, 2012.

ALONSO ELOY, Rosa, DEMASI, Carlos, *Uruguay 1958-1968: crisis y estancamiento*, Montevideo, Banda Oriental, 1986.

ALONSO LIARD, Alberto, "La política internacional del Uruguay 1959-1967" en PEREZ ANTON, Romeo, SERE MARQUES, Guillermo (coord.), *Los Colegiados blancos de 1959 a 1967: una gestión revolucionaria*, Montevideo, Ediciones De la Plaza, 2019.

ANTOLINEZ, Johan, "Colombia en la ONU y la OEA: discontinuidades en la posición internacional 1945-1991", en *Ciudad Paz-Ando*, n° 7, 2015, pp. 114-137.

BLANCO, Mercedes, *La Revolución Cubana y la política exterior del primer colegiado blanco a través de la documentación uruguaya. La VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Punta del Este, 1962*, en Colección Estudiantes, n° 25, Montevideo, 2007.

BOBADILLA GONZÁLEZ, Leticia, *México y la OEA. Los debates diplomáticos, 1959-1964*, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2006.

BROQUETAS, Magdalena, "Los frentes del anticomunismo. Las derechas en el Uruguay de los tempranos sesenta", *Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX*, vol. 3, 2012, pp. 11-29.

BROQUETAS, Magdalena, *La trama autoritaria: derechas y violencia en Uruguay, 1958-1966*, Montevideo, EBO, 2014

BRUNO, Mauricio, *La caza del fantasma. Benito Nardone y el anticomunismo en Uruguay (1960-1962)*, Montevideo, FHCE, Colección Estudiantes, No. 28, 2007.

BUCHELI, Gabriel, "Los inicios. Rastreado los orígenes de la violencia política en el Uruguay de los 60" en *Cuadernos de la Historia reciente 1968-1985*, No. 4, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2008.

BUCHELI, Gabriel, *O se está con la patria o se está contra ella: movimientos sociales de derecha en Uruguay, 1960-1974*, Montevideo, Udelar-FHCE, 2015.

CAETANO, Gerardo, RILLA, José, *Historia contemporánea del Uruguay. De la*

*colonia al siglo XXI*, Montevideo, Fin de Siglo, 2008

CHASE, Michelle, "Contesting the Youngest Revolution: Cuban Anti-Communists and the Global Politics of Youth, 1960-1965", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 53, N° 4, 2021.

CLEMENTE BATALLA, Isabel, "Política exterior de Uruguay, 1830-1895: tendencias, problemas, actores", Montevideo, Udelar, FCS-UM, 2005.

COY MOULTON, Aaron, "'Amplia ayuda externa' contra la 'gangrena comunista': las fuerzas regionales anticomunistas y la finalización de la operación PBFORTUNE, octubre de 1952" en *Revista de Historia*, n° 149, julio-diciembre de 2013, pp. 45-58

DECIANCIO, Melisa y MÍGUEZ, María Cecilia, "Contribuciones de los estudios globales al análisis de la política exterior: una aproximación metodológica", en *Colombia Internacional*, n°102, 2020.

DEMASI, Carlos, "El preámbulo: los años 60", en APRATTO, Carmen, et al., *El Uruguay de la dictadura 1973-1985*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2004.

DOMINGUEZ AVILA, Carlos, "A Conferência de Punta del Este cinquenta anos depois: um estudo da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Américas (1962)", en *Carta Internacional*, vol. 6, n°1, 2011, pp. 53-66.

FERMANDOIS, Joaquín, "Chile y la 'cuestión cubana' 1959-1964", en *Historia*, n° 17, vol. 1, 1982.

GIRONA, Martín, "'Castri-comunistas', violencia política y represión: el sitio policial al edificio de la Universidad de la República en setiembre de 1964", en *Cuadernos de Marte*, n°18, 2020, pp.21-55.

HARMER, Tanya, *El gobierno de Allende y la guerra fría interamericana*. Santiago: Ediciones de la Universidad Diego Portales, 2013.

HARMER, Tanya. "The 'Cuban Question' and the Cold War in Latin America, 1959-1964" en *Journal of Cold War Studies*, Vol. 21, No. 3, Summer 2019, pp. 114-151.

JACOB, Raúl, *Benito Nardone: el ruralismo hacia el poder (1945-1958)*, Montevideo, Banda Oriental, 1981.

KRUIJT, Dirk, "Cuba y sus lazos con América Latina y el Caribe, 1959- presente", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n°28, 2019.

LEIBNER, Gerardo, *Camaradas y compañeros: una historia política y social de los comunistas del Uruguay*, Montevideo, Trilce, 2012.

MARCHESI, Aldo, "Escribiendo la guerra fría latinoamericana: entre el sur 'local' y el norte 'global'", en *Estudios Históricos*, Río de Janeiro, vol. 30, núm. 60, enero-abril 2017.

MARCHESI, Aldo, *Hacer la revolución. Guerrillas latinoamericanas, de los años sesenta a la caída del Muro*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2019.

MARCHESI, Aldo, MARKARIAN, Vania, “Uruguay en el mundo”, en CAETANO, Gerardo (dir.), *Uruguay. En busca del desarrollo entre el autoritarismo y la democracia. Tomo III. 1930-2010*, Montevideo, Planeta, 2016, pp. 120-124.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, *De Martí a Fidel. La Revolución Cubana y América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2008.

MORGENFELD, Leandro, MÍGUEZ, María Cecilia, “Las relaciones entre Argentina y Cuba y su impacto en el sistema interamericano en los años 60”, en RAPOPORT, Mario, *Historia oral de la política exterior argentina (1930-1966)*, Buenos Aires, Octubre, 2015, pp. 159-200.

MORGENFELD, Leandro. “Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962)”, *Ciclos*, Vol. 20, No. 40. 2012.

PEREIRA CABRERA, Asdrúbal (comp.), *Para dar vuelta el mate: 1961. Ernesto Che Guevara en Uruguay*, Montevideo, Rumbo, 2011.

PÉREZ ANTÓN, Romeo, “Un siglo de política exterior” en Instituto de Ciencia Política, *El Uruguay del siglo XX. La política*, Montevideo, Banda Oriental, 2003.

PETTINA, Vanni, *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2018.

REAL DE AZÚA, Carlos, “Política internacional e ideologías en el Uruguay”, *Marcha*, 17 de julio de 1959. Disponible en: [http://www.autoresdeluruguay.uy/biblioteca/Carlos\\_Real\\_De\\_Azua/lib/exe/fetch.php?media=politica\\_internaciona.pdf](http://www.autoresdeluruguay.uy/biblioteca/Carlos_Real_De_Azua/lib/exe/fetch.php?media=politica_internaciona.pdf)

REY TRISTÁN, Eduardo, *A la vuelta de la esquina: la izquierda revolucionaria uruguaya, 1955-1973*, Montevideo, Fin de Siglo, 2006.

RILLA, José, YAFFÉ, Jaime (coords.), *Partidos y movimientos políticos en Uruguay: historia y presente. Blancos*, Montevideo, Crítica, 2021

ROJAS, Rafael. *Historia mínima de la Revolución Cubana*. México: COLMEX. 2015.

RUIZ, Esther, “El ‘Uruguay próspero’ y su crisis. 1946-1964”, en FREGA, Ana (dir.), *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*, Montevideo, Banda Oriental, 2010.

SACCHI, Martín, “Partidos, fracciones y gobierno en el colegiado (1952-1966)”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol.11, 1999, pp. 9-34.

SPENSER, Daniela, *Espejos de la Guerra Fría. México, América Central y el Caribe*, México, Porrúa, 2014.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael, “El “pragmatismo principista” de la política exterior de México en los votos sobre Cuba en la OEA (1962-1964)”, en *Foro Internacional*, LXI, 2021, núm. 3, cuad. 245, pp. 687-765.

ZUBILLAGA, Carlos, “Los partidos políticos ante la crisis (1958-1962)”, en CAETANO, Gerardo et al., *De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos*, Montevideo, Banda Oriental, 1985.