



Universidad de  
**San Andrés**

**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Ciencias Sociales**

**Licenciatura en Relaciones Internacionales**

***Análisis del Sistema de Creencias en Política Exterior: las presidencias  
de Arturo Frondizi y Mauricio Macri***

**Autor: Connor Fernandez**

**Legajo: 25024**

**Mentor: Francisco Corigliano**

**Victoria, Buenos Aires, Mayo 2017**



### Abstract

El siguiente trabajo analiza en profundidad las presidencias de Arturo Frondizi y Mauricio Macri en cuanto a su sistema de creencias en política exterior y su modelo económico, observando una convergencia de políticas entre ambos gobiernos. Se analizarán las declaraciones de los líderes argentinos, evaluando a posteriori si es que cumplen con lo que dicen en relación a temas de agenda internacional. Además, se trabajará en la influencia de los factores domésticos y la baja polaridad interna como condicionantes de la política exterior argentina, deteniéndonos en el caso de Cuba en tiempos de Frondizi y Venezuela en la actual presidencia de Macri.



Universidad de  
**San Andrés**



Universidad de  
**San Andrés**

*Quisiera agradecer en primer lugar a mi profesor Francisco Corigliano por su dedicación en la enseñanza y sincero deseo de tener una Argentina mejor, además de haberse tomado el tiempo para dirigir mi trabajo.*

*A un gran amigo que me dejó la Universidad de San Andrés, Juan Agustín Mediavilla, por tantas horas de filosofía y por su genuino interés de ayuda.*

*A mis amigos y compañeros de la Universidad, con la convicción de construir un país más justo y virtuoso.*

*A Gabriel Livov, Luz Horne y María Silvia Etcheverry, por haber despertado en mí el mundo del arte y la trascendencia.*

*A Federico Merke y Khatchik DerGhougassian, por potenciar mi conocimiento en la disciplina de las Relaciones Internacionales.*

*A mi mamá y papá, por tanto amor incondicional.*

*A mi novia Paula, por su eterna paciencia, cariño y comprensión.*

*En memoria de Alicia y Abu*



Universidad de  
**SanAndrés**



Universidad de  
**San Andrés**

## Índice

|  |    |
|--|----|
| Introducción   | 8  |
| Capítulo 1: Revisión de Literatura                                   | 12 |
| Capítulo 2: Marco Teórico  | 18 |
| Capítulo 3: Desarrollo de dos estudios de caso                       | 22 |
| A) Gobierno de Arturo Frondizi                                       |    |
| • Política de desarrollo de Frondizi                                 | 22 |
| • Sistema de creencias y política exterior de Frondizi               | 28 |
| • El caso de Cuba  | 36 |
| B) Gobierno de Mauricio Macri  |    |
| • Política económica del Gobierno de Macri                           | 40 |
| • Sistema de creencias y política exterior del Gobierno de Macri     | 46 |
| • El caso de Venezuela   | 54 |
| C) Puntos de convergencia entre las presidencias de Frondizi y Macri | 58 |
| Conclusiones   | 62 |
| Anexo 1: Declaración de Viña del Mar                                 | 64 |
| Bibliografía   | 68 |



Universidad de  
**San Andrés**

## Introducción

El siguiente trabajo intentará identificar la convergencia en los lineamientos principales de política exterior entre las presidencias de Arturo Frondizi y Mauricio Macri. La hipótesis central que sugiere esta convergencia de políticas es que ambos presentan un sistema de creencias y modelo económico similar; planteando también otras tres hipótesis que analizan el accionar y los condicionantes de su política exterior. Para ello, se analizarán las políticas económicas llevadas adelante por estos dos gobiernos y las percepciones de los presidentes argentinos en cuanto a su visión del mundo. Además, se analizará si hay una congruencia entre lo que los líderes dicen o declaran y luego hacen en relación a su sistema de creencias, deteniéndonos en el caso de Cuba en la OEA en 1962 y la inestabilidad social de Venezuela de la actualidad, para darle mayor peso al concepto de sistema de creencias: si es que los presidentes respetan sus ideales y percepciones del mundo en relación a las políticas que llevan a cabo y si es que influyen los factores domésticos y la gobernabilidad interna en estos casos específicos.

El trabajo cuenta con cuatro hipótesis:

- 1) La hipótesis central de este trabajo sugiere que en los casos de los gobiernos de Frondizi y Macri hay una congruencia entre la política interna y externa, sistema de creencias de los líderes de gobierno y los gestos de política exterior de estos líderes hacia el mundo, lo que Bell (1989) llama señales declarativas.
- 2) En los dos casos de política exterior se observan incongruencias entre las señales declarativas y las señales operacionales en relación a lo que los gobiernos hacen en materia de política exterior.
- 3) Estas incongruencias tienen que ver con el choque entre los principios e intenciones declamadas por los gobiernos y los condicionamientos que proceden tanto en el ámbito internacional como en el interno. Aquí tomaremos el trabajo de Amorim Neto y Malamud (2015) para evidenciar que los factores domésticos son fuertes condicionantes de la política exterior argentina en relación a los factores internacionales.

4) Los gobiernos de Frondizi y Macri combinan un débil grado de polarización interna en términos de Alons (2007) -es decir, un débil poder del aparato estatal en relación con los grupos de poder de la sociedad civil- con un fuerte grado de polarización o confrontación ideológica en los ámbitos interno, regional e internacional, lo que limita el margen de maniobra de estos gobiernos en dichos ámbitos. En función de esta cuarta hipótesis, se analizarán en detalle los efectos de la crisis cubana en la política exterior del gobierno de Frondizi y la situación venezolana en la política exterior de Macri.

La inquietud para realizar este trabajo se debe a tres razones. Primero, porque desde que asumió Macri se ha hablado mucho sobre el parentesco entre su perspectiva y la de Frondizi, por lo que este trabajo intenta observar si hay una efectiva relación entre ambas figuras. Segundo, porque se ha trabajado sobre el sistema de creencias en política exterior argentina pero no en estas presidencias. Roberto Russell trabajó en detalle el período del Proceso hasta el gobierno del matrimonio Kirchner. Tercero, por una convicción propia de que el camino para alcanzar el progreso y construir mayores oportunidades en nuestro país es mediante el camino del desarrollo y no a través de tendencias populistas, por eso quise estudiar en profundidad estas dos presidencias e intentar construir algo mínimo en el campo académico de las Ciencias Sociales.

De esta forma, el objetivo general del trabajo es observar si hay ciertos puntos de convergencia en la política exterior de estas dos presidencias. Como objetivos específicos, se analizará en detalle cada política económica y sistema de creencias de cada presidencia, analizando el discurso y los aportes de autores que trabajen estos períodos para identificar si hay puntos de encuentro entre la política exterior que llevan adelante.

En cuanto a la estructuración de la investigación, primero se trabajará sobre la revisión de literatura, presentando la teoría principal que elegiremos para analizar la toma de decisiones en Política Exterior y el grupo de autores que trabajan sobre las percepciones individuales en la política exterior, mostrando qué concepto principal tomaremos. Segundo, haré referencia al

marco teórico elegido para realizar este trabajo. Tercero, se analizarán las presidencias de Frondizi y Macri, deteniéndonos en detalle en su modelo económico, sistema de creencias en política exterior y cada caso coyuntural para probar sus creencias instrumentales, es decir, qué hacen estos líderes a partir de sus percepciones. Por último, se presentarán los puntos de convergencia y las conclusiones.





Universidad de  
**San Andrés**

## Capítulo 1: Revisión de literatura

Analizar la toma de decisiones en política exterior es una empresa difícil debido a que puede haber múltiples factores, fuerzas o actores que causen cierto acontecimiento en el sistema internacional. Autores como Kenneth Waltz, Graham Allison y Robert Putnam han tratado esta problemática y generado perspectivas fundamentales en el análisis académico. En esta sección nos centraremos en primer lugar en el análisis elaborado por Putnam (1988) y su concepción de un escenario de dos niveles, uno interno y otro externo, ya que se relaciona con los objetivos de esta investigación. Luego, presentaremos el debate entre los distintos conceptos que se refieren a la formación de percepciones, eligiendo el trabajo de Roberto Russell, *Sistema de Creencias y Política Exterior Argentina 1976-1989*, como base fundamental para la elaboración del trabajo.

Robert Putnam realiza su trabajo para entender desde una perspectiva teórica las posibilidades de analizar la Política Exterior. Putnam ve la necesidad de ir más allá de meras observaciones en cuanto a la relación entre los factores domésticos e internacionales y como estos determinan la política exterior de los Estados. En su trabajo de 1988, el autor propone un juego de doble nivel, resaltando la existencia de presiones internas y del sistema internacional, donde a) el nivel nacional comprende los grupos domésticos que persiguen sus intereses haciendo presión al gobierno para adoptar políticas favorables y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre estos grupos; y b) el nivel internacional esta caracterizado por un gobierno que busca maximizar su habilidad para satisfacer las presiones domésticas mientras minimiza las consecuencias adversas de eventos extranjeros (Putnam 1988). Este planteo presenta una complejidad considerable, tal como explica el autor: “La inusual complejidad de este juego de doble nivel es que los movimientos que son racionales para un jugador en un tablero pueden ser impolíticos para ese mismo jugador en otro tablero” (Putnam, 1988: 434). De esta forma, los jugadores audaces van a identificar un movimiento o jugada que va a desatar realineamientos en otros tableros, permitiéndoles conseguir objetivos que antes podían ser inalcanzables. Esta perspectiva identifica el interés nacional y lo inevitable en conciliar las demandas internas y externas en simultáneo. Autores como Golan (2000) proponen que esta dinámica nacional-internacional puede contar con más niveles, diferenciando por un lado las disputas internas dentro del nivel doméstico y por el otro, la relación con el sistema internacional y con cada

Estado, llegando así a un juego de cuatro niveles. Autores como Alons (2007) y Amorim Neto y Malamud (2015) parten desde la base de Putnam para realizar sus investigaciones. Estos argumentos serán presentados en la próxima sección ya que forman parte del marco teórico de nuestro trabajo.

En la búsqueda de mayor precisión y especificidad en relación a los fines de este ensayo, seguiremos discutiendo el estado del arte a partir de ciertos trabajos en el campo de la psicología social y política que tratan la toma de decisiones, tal como sugiere Russell (1997). El autor señala que estos estudios han mostrado que las creencias son un factor que configura el comportamiento y constituyen una variable significativa para comprender la acción humana, donde nosotros haremos foco en la relación con la Política Exterior. De este modo, menciona: “... los trabajos de política exterior que se han ocupado de estudiar los sistemas de creencias de los líderes han destacado la existencia de una importante relación entre las creencias y la conducta externa de los Estados, dado que las primeras influyen sobre las percepciones y el diagnóstico de los acontecimientos externos y afectan, por lo tanto, la elección de los cursos de acción a seguir” (Russell, 1997: 3)<sup>1</sup>. Las creencias van a actuar como un lente por donde se percibe y simplifica la realidad y dan al actor cierta propensión para el diagnóstico y la acción<sup>1</sup>, y así, van a servir de imágenes para actuar en la toma de decisiones en asuntos internacionales.

A continuación, mencionaremos brevemente los principales autores que trabajan temas relacionados a la toma de decisiones y la formación de creencias o percepciones individuales.

Alexander George enfatiza la importancia de analizar la forma en que los líderes de los Estados se ven entre sí y la naturaleza de los conflictos políticos mundiales para determinar qué sucede en las relaciones entre los Estados. De esta forma, define el sistema de creencias como “... un conjunto de reglas generales acerca de asuntos fundamentales de la historia y cuestiones

---

<sup>1</sup> Aclaraciones realizadas por Alexander George en “The Operational Code: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making” en 1969 y en *Presidential Decision-making in Foreign Policy. The Effective Use of Information and Advice* de 1980.

centrales de la política. Esas creencias y premisas están relacionadas a la toma de decisiones. Componen un prisma que influencia las percepciones del actor y diagnostica el flujo de eventos políticos, sus definiciones y calcula situaciones particulares. Estas creencias también proveen normas, estándares y guías que influyen la elección de estrategias y tácticas del actor, su estructuración y evaluación del peso de cursos alternativos de acción” (George, 1969: 191). El autor le da el nombre de *código operacional* a esta forma de analizar y percibir los hechos y sostiene que no es la única forma de conceptualizar este fenómeno, sino que es una simplificación y una de las variables para analizar el comportamiento de toma de decisiones. Este enfoque presenta algunos límites inevitables, como: a) usualmente la información con la que debe lidiar el actor político es incompleta; b) su conocimiento de las relaciones entre fines/medios es generalmente inadecuado para predecir la confiabilidad de las consecuencias de elegir otro curso de acción; y c) es difícil para el actor formular un solo criterio para elegir que cual es la alternativa más conveniente.

Continuando con los aportes de George, el autor profundiza este tema en relación al procesamiento de la información considerando la perspectiva de la psicología cognitiva. Sostiene que la mente puede considerarse fructíferamente como un sistema de procesamiento de información que genera creencias en base a su entorno. Estas concepciones personales necesariamente simplifican y estructuran el mundo exterior, donde inevitablemente surgen prejuicios y procesamientos selectivos (George 1991). Para concluir, George reconoce la dificultad para determinar qué factores imperan a la hora de tomar decisiones en política exterior pero sin dudas, una de las características a tener en cuenta es la visión o las creencias de los líderes acerca de la naturaleza de los conflictos para entender cómo ven el mundo y con qué otros países o líderes tenderían a relacionarse de forma positiva.

Otro de los enfoques que tratan temas sobre la toma de decisiones haciendo énfasis en las características cognitivas es Robert Axelrod. En su trabajo, el autor propone identificar los ‘*mapas cognitivos*’ de los tomadores de decisión para ver en qué formas su performance puede ser mejorada, haciendo una analogía a los conceptos que utiliza una persona y la relación de

causalidad, usando elementos de cinco campos o disciplinas: el psicológico, la inferencia causal, la teoría de grafos, el análisis de contenido y la teoría de decisión (Axelrod 1976).

Rosati y Scott (2011) también hacen referencia a un complejo proceso de toma de decisiones que involucra diferentes etapas, llegando a simplificar este proceso en tres etapas generales que suceden como una secuencia: a) formación de agenda o *agenda-setting*; b) formación de políticas; y c) la implementación de esas políticas. En primer lugar, un tema debe llamar la atención de las principales figuras con cargos públicos y volverse un tema de agenda. Segundo, la formación de políticas se compone por un proceso de identificación y ponderación de objetivos y opciones y la interacción de los *policymakers* para llegar a una decisión concreta. Finalmente, en la implementación de las políticas elegidas, la decisión es llevada a cabo por los miembros o agentes del gobierno.

Holsti (1976) dirige su trabajo bajo el concepto de *percepciones*, donde destaca la existencia de factores emocionales de los miembros de grupos de tomadores de decisiones y que las dinámicas de los grupos pueden traer ciertas consecuencias disfuncionales como roces entre los miembros, cerrando un tema antes de tiempo, descartar la legitimidad de algunas opciones, permitiendo análisis independientes, entre otras. Dentro de un marco burocrático, el autor menciona que las normas organizacionales, la rutina y los procesos estandarizados pueden ser problemáticos e influir en la toma de decisiones.

Debemos aclarar que todos estos conceptos sobre el individuo y la toma de decisiones pueden asemejarse. Sin embargo, la intención es presentar las distintas interpretaciones sobre este tema para luego elegir una de ellas.

De esta forma concluye este apartado. Hemos recorrido uno de principales modelos de análisis de la política exterior y la toma de decisiones, con el trabajo de Robert Putnam. Como la base

teórica de esta tesis se apoya en las creencias individuales de los líderes argentinos, hemos presentado los distintos autores que incluyen una perspectiva cognitiva y su relación con la toma de decisiones, eligiendo el trabajo de Russell (1997) como pilar del marco teórico.



Universidad de  
**San Andrés**



Universidad de  
**San Andrés**

## Capítulo 2: Marco teórico

Roberto Russell (1997) define el concepto de *sistema de creencias* como el conjunto de percepciones que forman una especie de lente por el cual se simplifica la realidad internacional, dándole al actor cierta propensión para el diagnóstico y la acción, en función de sus creencias. Los actores que haremos referencia van a ser los presidentes, cancilleres, dirigentes políticos, militares y empleados burocráticos de los períodos en cuestión que analizaremos.

Russell divide el sistema de creencias en tres tipos: a) *filosóficas*; b) *instrumentales*; y c) *contextuales*. Las primeras se refieren a los supuestos sobre la naturaleza fundamental de la política, las relaciones internacionales y el rol del individuo en la historia. Una teoría como la del realismo podría cuadrar en esta primera definición. En segundo lugar, las creencias instrumentales se refieren a la relación entre medios y fines en el contexto de la acción política. Estos dos tipos de creencias surgen del aporte realizado por George en los textos mencionados anteriormente. Por último, Russell (1997) define las creencias contextuales como lo que se tiene por cierto, verosímil o probable en una circunstancia específica, precisamente sobre las imágenes y percepciones del sistema internacional y de la situación de cada país en él. Definidos estos conceptos, podemos decir que hay un vínculo entre lo que los políticos creen y la orientación en política exterior. Sin embargo, el autor advierte que las creencias pueden contradecirse entre sí o pueden cambiar; como también hay ciertas creencias o valores más arraigados que van a ser innegociables o inmutables, como veremos por ejemplo con la figura de Frondizi.

El sistema de creencias será nuestro eje fundamental para reconocer las percepciones de los principales dirigentes políticos de la presidencia de Frondizi y Macri para reconocer los puntos de congruencia o paralelos entre las dos presidencias, como se planteó anteriormente en los objetivos del trabajo. No obstante, esta investigación también intentará evidenciar si se cumple lo que las figuras políticas declaran en un principio, y luego, si esto se hace o no. Con este propósito, elegiremos el texto de Coral Bell, *The Reagan Paradox. American Foreign Policy in the 1980's*, para tomar los conceptos declarativos y operacionales y así sentar la otra base del marco teórico.

Coral Bell (1989) analiza la presidencia de Ronald Reagan y observa que ante un asunto internacional, el discurso del presidente y de su administración empieza siendo duro o feroz y luego termina bajando su intensidad, en la puesta en práctica de ciertas políticas o acciones, es decir, en los hechos. De esta forma, define las *señales operacionales* como aquello que deriva de lo que el gobierno hace, mientras que las *señales declarativas* surgen de lo que los miembros del gobierno, o aquellos que asumen hablar por ellos, dicen. A partir de estas señales, las sociedades crean sus propias imágenes de otras sociedades, es decir, cada sociedad crea una imagen general de otra sociedad en el sistema internacional haciendo una selección arbitraria o idiosincrática de las señales realizadas (Bell 1989). La autora menciona que la revolución de las comunicaciones magnificó el impacto, particularmente, de las declaraciones. Hay una mayor frecuencia en la creación de información a partir del alcance e investigación de los medios masivos de comunicación, además de la posibilidad de recurrir rápidamente a lo que llamamos 'archivo'. Bell (1989) también menciona que una señal operacional puede ser declarativa para otros. Por ejemplo, la autora señala que la intervención en la diminuta isla de Granada significó algo mayor que sólo un acontecimiento en la política internacional, sino que fue una señal declarativa para la audiencia internacional, mandando un claro mensaje al no tolerar un golpe de estado con tendencias cubano-soviéticas en el contexto de Guerra Fría en la periferia o Tercer Mundo. Otro ejemplo podría ser el mensaje que da Estados Unidos al realizar los ataques aéreos a Libia en 1986, que más allá de comprender una señal operacional, significa una clara señal declarativa para el mundo transmitiendo el mensaje de no tolerar Estados que patrocinen el terrorismo.

Las señales declarativas no provienen solamente del presidente, sino también de las personas cercanas al presidente que escriben los discursos, los consultores, los agentes de cada burocracia, los periodistas, los académicos. Coral Bell (1989) aclara que siempre puede haber disparidad entre lo que se dice y luego se hace, pero a veces, la diferencia puede ser escandalosa. Por eso emplea el término de paradoja en el sentido literal, al hacer algo contrario a las expectativas. En conclusión, la autora menciona que hoy en día las señales declarativas "... tienden a ser mas filosas o belicosas que las operacionales..." (Bell 1989: 21) porque en un primer momento pueden reflejar un estado de ánimo o actitud frente a un tema pero luego hay un freno en las

acciones; las declaraciones pudieron haber sido expresadas en un momento espontáneo sin pensar realmente las consecuencias de ese hecho o a qué conllevaría.

Continuando con la literatura académica que da solidez a nuestra investigación, mencionaremos el trabajo de Amorim Neto y Malamud (2015). Este trabajo consiste en un análisis estadístico del voto en la Asamblea General de Naciones Unidas de Argentina, Brasil y México con la intención de observar qué factores pesan más a la hora de determinar la política exterior de estos Estados. De esta forma, los autores dividen su variable independiente en dos: variables domésticas y variables sistémicas. Las primeras contienen la presencia de democracia medida por el rol de los militares y la fortaleza de la izquierda en términos políticos; la ideología persuasiva de los miembros del poder ejecutivo y poder legislativo; y la magnitud del apoyo político. Las variables sistémicas comprenden la distribución de capacidades, medida por el índice CINC; la prioridad estratégica de Estados Unidos hacia estos tres países latinoamericanos; y el grado de interdependencia comercial con Estados Unidos. Siguiendo los fines de nuestro trabajo, nos centraremos en los hallazgos en cuanto a Argentina. Los autores remarcan un gran peso de los factores domésticos a la hora de determinar la estrategia de política exterior en este país, haciendo énfasis en la orientación ideológica y el peso de los miembros del gabinete político, precisamente de los presidentes.

Alons (2007) es otro autor que busca analizar la importancia de los factores domésticos y factores internacionales para predecir la formulación de política exterior de los Estados. Presenta dos variables centrales. La polaridad interna comprende la concentración de poder en manos del gobierno respecto a la sociedad, donde el autor postula que a mayor poder interno (en cuanto al grado de dominación del gobierno de la estructura estatal), más capacidad de maniobra tendrá. Por otro lado, la polaridad externa compara el grado de poder de un Estado en el sistema internacional, mencionando que las grandes potencias tienen un amplio espectro de maniobra y pueden concentrarse en sus asuntos internos con mayor facilidad; mientras que las potencias pequeñas pueden tomar una actitud de *free ride* o llevar adelante sus políticas internas sin miedo a la intervención de grandes potencias, ya que no representan una amenaza por tener una mínima

posición relativa en términos de poder. Nos centraremos en el concepto de polaridad interna para analizar la debilidad del gobierno de Frondizi *vis-à-vis* con los grupos de presión internos, específicamente el estamento militar y la oposición política; y en el gobierno de Macri en relación al poco poder en el Congreso y una oposición diversificada muy activa.

Así concluye esta sección, donde hemos explicitado el marco teórico en el cual nos apoyaremos, contando con el sistema de creencias elaborado por Russell para intentar identificar las creencias de los líderes argentinos y las señales declarativas y operacionales de Bell para ver si hay una congruencia entre lo que creen, dicen y luego hacen. Como menciona Russell (1997), el investigador no puede introducirse en la mente de los gobernantes pero a través del análisis del discurso público, entrevistas y otras fuentes representativas, puede identificar ciertos rasgos que caractericen su forma de pensar y ver el mundo. También hemos mencionado el trabajo de Amorim Neto y Malamud para evidenciar el peso del factor doméstico en Argentina en la determinación de la política exterior y el trabajo de Alons, para resaltar la débil polaridad interna de los gobiernos en los períodos analizados.

## Capítulo 3: Desarrollo de dos estudios de caso

A continuación analizaremos en detalle las dos presidencias en cuestión trabajando: a) el modelo económico; b) el sistema de creencias; c) la congruencia entre señales declarativas y operacionales; d) el peso de los actores domésticos; y e) la polaridad interna; con el objetivo de dilucidar los planteos de las cuatro hipótesis iniciales.

### A) Gobierno de Arturo Frondizi

#### *Política de desarrollo de Frondizi*

La figura de Arturo Frondizi emerge como una de las personalidades más importantes de la historia en los intentos de construir un Estado Nacional Argentino. Intelectual, fiel a sus convicciones, pragmático, es sin lugar a dudas uno de los presidentes más ilustrados y dedicados a la causa hacia el progreso que Argentina supo tener. Un avanzado para su época, las políticas desarrollistas de Frondizi tenían un horizonte claro para erradicar ciertos males de estancamiento de la sociedad argentina, a pesar de la poca soltura o capacidad de maniobra de su gobierno en tiempos de una clara fragilidad democrática. En esta sección, se intentará ilustrar las condiciones de su llegada al poder y sus objetivos de desarrollo, que ya van denotando ciertos rasgos de la esencia de su sistema de creencias, que trataremos en el próximo apartado.

Pocos presidentes llegaron al poder en condiciones tan difíciles y desafiantes como las que tuvo que afrontar Arturo Frondizi en el comienzo de su gobierno. La situación económica de 1958 contaba con una baja productividad por habitante y un marcado déficit de energía que se debía tratar de inmediato, con un impacto directo a una industria liviana que carecía de bases siderúrgicas, petroquímicas y energéticas. No había una red vial seria para permitir el desarrollo nacional y la red ferroviaria ya mostraba los vestigios de vejez y falta de mantenimiento. Aún más, las reservas en dólares y oro del final de la Segunda Guerra Mundial, que habían generado una de las últimas esperanzas de real crecimiento se habían casi desvanecido, pasando de 1300

millones a tan solo 179 millones en 1958, sumado una deuda externa que superaba los 1100 millones de dólares. Perón se había limitado a distribuir riquezas pero no crearlas.

La ‘Argentina Fácil’ había terminado. Eran tiempos de activar un programa productivo y desarrollista para salir del estancamiento económico y la debacle social y cultural. Frondizi asumía el 1 de mayo de 1958 bajo el lema de paz social, legalidad y desarrollo, a lo que Félix Luna (1963) llama una revolución mental, con la intención de quebrar valores pre-ordenados de la sociedad argentina para sustituirlos por otros nuevos, dentro del marco estrictamente legal. La política de desarrollo contaba con un plan de infraestructura, educación, industria, energía, trabajo en el Interior, entre otros pilares, con una visión de desarrollo que trascendiera lo económico, tal como menciona el mismo Frondizi: “Abarca la actividad económica, la educación, las expresiones espirituales, toda la vida social. En cuanto a la concepción nacional, aspira a la grandeza del país y en cuanto a la concepción humana, su finalidad es dignificar a la persona como ser integral...” (Luna, 1963: 159). Las bases concretas para alcanzar el desarrollo incluían: a) el autoabastecimiento energético; b) montaje de una infraestructura siderúrgica que provea de acero a la industria liviana existente y amplíe las posibilidades de la industria pesada; c) creación de una industria petroquímica, mediante facilidades a los capitales nacionales y extranjeros dispuestos a invertir en el sector; d) modificación del actual sistema de transportes concebido para una economía agro-exportadora; e) promoción y tecnificación del agro; f) desarrollo de los grandes centros industriales del país; g) protección a la industria nacional. Unos días antes de ser derrocado por los militares, en los diálogos con Luna, se evidencia una asombrosa claridad del primer mandatario a la hora de identificar los principales objetivos para alcanzar el desarrollo.

En la carrera de las elecciones presidenciales de 1958, Frondizi alcanza un gran apoyo popular luego del denominado ‘Pacto Perón-Frondizi’, por lo que la Unión Cívica Radical Intransigente gana las elecciones gracias al voto del electorado peronista. Frondizi no reconoce este pacto sino que lo define como un compromiso tomado con el pueblo (Luna 1963). Las condiciones de asunción y fortaleza de gobierno no fueron las más propicias para lanzar un programa tan

ambicioso de desarrollo, debido a que el pueblo estaba desorientado por no tener más a un líder de tanta envergadura como Perón, ya que estaba exiliado y había una proscripción efectiva de cualquier partido político ligado al peronismo. Además, había una clara presión por parte de los militares estando al acecho de la democracia sin respetar las reglas institucionales, como se evidencia en los más de 30 ‘planteos’ militares. Según el diplomático Albino Gómez (2004), el golpe comenzó antes de que Frondizi asumiera debido al rechazo de la cúpula militar que dirigía el gobierno provisional de la Revolución Libertadora en cuanto a su relación con el peronismo. Era tal el sentido antiperonista que en 1959, luego de que Perón en Ciudad Trujillo (Santo Domingo) exhibiera el supuesto pacto firmado con Frondizi, que él niega bajo juramento, fracasa un alzamiento militar encabezado por el general Arturo Ossorio Arana donde renuncia todo el gobierno nacional excepto el presidente (Babini 1984). Aquí se evidencian ciertos rasgos de su baja polaridad interna siguiendo los términos de Alons (2007). Por más que Frondizi empieza su presidencia con la mayoría de las gobernaciones y cierta gobernabilidad en el Congreso, el veto de los militares ante las políticas que no compartían fue determinante, incluso para condicionar su accionar y congruencia entre dichos y hechos. Esto se sumaba al descontento de la UCR del Pueblo por sentirse traicionados y también los sindicatos, que al principio estaban contentos por poder elegir a candidatos peronistas para liderar cada organización y luego empiezan a hostigar al presidente por no cumplir sus las promesas de salarios. Sin embargo, ese era el año para romper con la tradición de la estructura agro-exportadora que ya tenía casi un siglo de vigencia y había agotado las posibilidades de crecimiento. Durante el orden conservador, Argentina se había sumergido en la comodidad de un sistema agroexportador a cambio de la importación de manufacturas, con fuertes lazos con Gran Bretaña, sin tener una política determinada en la creación de industrias nacionales. Recién terminando el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen hubo una sólida propuesta energética con la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, con el General Enrique Mosconi a la cabeza.

Como paréntesis debo mencionar que el objetivo del trabajo no tiene interés en hacer referencia al período de ascenso político de Frondizi que muchos catalogaron como pragmático y cambiante ganándose enemigos dentro del radicalismo y otros partidos; sino que este trabajo

plantea analizar su presidencia y las políticas que llevo a cabo en el ámbito domestico e internacional.

En el comienzo del gobierno de Frondizi, la forma para llevar a cabo el objetivo de desarrollo sería mediante una política que atraiga la inversión nacional y extranjera, enfatizando la apertura de Argentina al mundo. A pesar de no poder vencer su gran lucha, la comprensión popular, debido a la poca comunicación y las constantes presiones, adversidades y conspiraciones, los resultados del gobierno de Frondizi son asombrosos. En solo tres años había aumentado un 150% la producción de petróleo y gas natural, vital para promover la industria nacional; la producción por habitante aumento más de un 6.5% en los años 1960 y 1961; las inversiones en 1961 superaban en 5% a las de 1948, que habían sido las más altas de la historia del país; hubo un aumento considerable en el consumo de acero y cemento y un aumento de 17% en la producción de energía eléctrica; la red vial se incremento en 10.000 kilómetros; entre 1958 y 1961 la producción industrial aumento en 10% comparado al 16% que ocurrió entre 1946 y 1958, período tres veces más largo; la administración central registraba un superávit; mas de 250.000 empleados públicos habían abandonado sus cargos burocráticos para ingresar en actividades particulares (Luna 1963). La política desarrollista de Frondizi también tenía objetivos claros de infraestructura que se realizaron durante su gobierno o que más adelante se llevarían a cabo como la represa de El Chocón, con la intención de incluir a la Patagonia en posibilidades de producción; el túnel entre la ciudad de Santa Fe y Paraná; la represa de Salto Grande con Uruguay y los puentes internacionales; la explotación de yacimientos en Sierra Grande; la expansión de la planta de acero en San Nicolás.

Frondizi reconoce las falencias estructurales de la Argentina y rápidamente sostiene que el camino del desarrollo es el indicado para generar mejores condiciones de vida y crecimiento. En su texto *El Movimiento Nacional. Fundamentos de su estrategia* de 1975, ya en carácter de ex presidente, Frondizi explica la necesidad de Argentina en integrar la nación bajo un alcance federal que llegue a cada región, a cada punto del país con oportunidades de trabajo, educación y salud, como evidencia su frase “Donde se levanta una fabrica, se erigirá un hospital, una escuela,

una capilla, un barrio; mas un hospital, una escuela, una capilla, un barrio, sin la fábrica, será una nueva frustración” (Cresto, 2001: 95). Hace un sinceramiento al reconocer que Argentina es un país subdesarrollado ya que no cumple con los estándares de alimentación y producción necesarios para entrar en el grupo de países desarrollados. No obstante, remarca las diferencias entre los países subdesarrollados y las categorías o subgrupos que existen y menciona que Argentina tiene buenos indicadores en vistas al futuro. Como dice en su entrevista con Luna, es un “optimista incorregible” y “somos revolucionarios los que queremos el desarrollo” (Luna, 1963: 102).

Si tendríamos que ubicarlo en una corriente teórica de la época, podríamos decir que sus intenciones siguen el camino de la teoría de Modernización. Esta teoría supone una visión del desarrollo como un proceso de transformación global de muchas etapas con un sustento en el mundo Occidental, en un contexto de Guerra Fría. Se diferencia de la Teoría de la Dependencia, con Raúl Prebisch a la cabeza, que sostiene debe haber un quiebre de relaciones con el Norte industrializado para liberarse de los impedimentos que permiten a los países de subdesarrollados florecer en términos económicos y sociales. La teoría de la modernización está en sintonía a lo que dice el presidente norteamericano Harry Truman en su famoso discurso de 1949 al declarar que por primera vez en la historia “... la humanidad tiene los conocimientos técnicos y prácticos necesarios para aliviar el sufrimiento de las personas” (Rist, 2001: 118) <sup>2</sup> y los países desarrollados deben ayudar mediante préstamos, tecnología y otras fuentes a los países en desarrollo ya que esta es la única forma, junto a la concepción de gobiernos democráticos, de alcanzar la paz mundial. Esta idea queda corroborada cuando Frondizi visita a Kennedy en Palm Beach en enero de 1962 y le manifiesta que sus intereses no son obtener créditos e inversiones de forma filantrópica o por lástima, sino que reconoce que Estados Unidos está en una condición de mayor estabilidad y recursos económicos y le manifiesta que Argentina quiere seguir ese camino pero indefectiblemente va a necesitar de una ayuda que impulse el crecimiento para alcanzar el desarrollo. Por eso el presidente correntino adhiere al programa de Alianza para el Progreso impulsado por Estados Unidos. A esto, Kennedy le manifiesta que la actual experiencia argentina constituye una parte esencial en el esfuerzo del mundo libre para demostrar la capacidad de los

---

<sup>2</sup> Punto IV del Discurso de Apertura de Truman del 20 de enero de 1949, citado en el texto de Rist (2001)

países democráticos para promover su rápido desarrollo económico y social, reafirmando los Derechos Humanos (Cresto 2001).



Universidad de  
**San Andrés**

## *Sistema de creencias y política exterior del gobierno de Frondizi*

Debemos comenzar mencionando ciertos rasgos del pensamiento ideológico de Arturo Frondizi para empezar a evidenciar su noción del mundo y sistema de creencias. En 1945, un grupo de políticos fuera del sistema partidario de toma de decisiones de la Unión Cívica Radical, con Frondizi a la cabeza, forman el Movimiento de Intransigencia y Renovación que establece sus bases y convicciones a través de la Declaración de Avellaneda. En este documento se evidencia una postura de respeto de la soberanía popular fundamentada en las instituciones, con libertad y derechos de la persona como exigencia de toda estructura social y moral. En lo político, sostiene un régimen republicano, representativo y federal con el voto secreto, universal y obligatorio. En lo económico, reclama la liberación económica y la nacionalización de las fuentes de energía, servicios públicos y monopolios, en sintonía a la restitución de las atribuciones económicas y financieras de las provincias. En lo social, ve un individuo libre con la garantía de los derechos fundamentales asegurados como la alimentación, vivienda, salud, trabajo y cultura. Aquí se evidencian las premisas que sostenía Frondizi como firmante de esta declaración. Incluso años después con la fragmentación de la UCR, como sostiene Babini (1984), estas serían las bases de ideología política, económica y social de la Unión Cívica Radical Intransigente con Frondizi como líder del partido.

Dentro de la visión internacional, que es lo que nos compete, propugna "... la soberanía política y económica del país, armonizada con nuestra condición de miembro de la comunidad americana y de naciones civilizadas" (Babini, 1984: 61) siguiendo la postura de Yrigoyen. Se van mostrando ciertos rasgos de las creencias de Frondizi, basándose en la visión del radicalismo. Como sostiene en las entrevistas con Luna, el radicalismo tiene como fin inalterable "... la libertad y democracia para la integración del hombre" (Luna, 1963: 66) donde defiende que los fines y medios deben tener un sentido ético porque de otra forma los medios condicionan y hasta corrompen los fines. Russell (1997) define el sistema de creencias del radicalismo, apoyado en los supuestos del idealismo de Krause<sup>3</sup>, que "... mezcla las concepciones liberales originales con un socialismo de fondo humanista y un moralismo, en el sentido de la austeridad personal..."

---

<sup>3</sup> Filósofo alemán (1781-1832). Su pensamiento tuvo mucha difusión en España durante el S XIX y de esta forma llega a principios del Siglo XX a Argentina e influyen en el Radicalismo.

(Russell, 1997: 10) con el objetivo internacional de alcanzar una unión universal de la humanidad a través de un proceso gradual que lleve a una federación mundial, capaz de proporcionar a cada uno de sus miembros la razón y tendencia hacia el bien. Además, el autor sostiene que el radicalismo persigue el reformismo latinoamericano, siendo el otro estandarte de las creencias filosóficas.

Como hemos desarrollado, podríamos resumir las creencias filosóficas del radicalismo, que van en sintonía a Frondizi, como a) una visión optimista de la naturaleza humana, que puede perfeccionarse; b) el individuo es el actor fundamental, con sus derechos garantizados; c) los individuos y los Estados se benefician mediante la cooperación; d) fe en el progreso y creencia en la eficacia del cambio a través de la acción humana; y e) la democracia y la vigencia del derecho son una condición necesaria para la paz interna e internacional (Russell 1997). Las creencias instrumentales que acompañaron estas creencias filosóficas encontraban un claro rechazo de la violencia y la guerra, buscando una vía de negociación y compromiso sustentado en la defensa de los Derechos Humanos y una forma pacífica en la resolución de conflictos. Como veremos a continuación, Frondizi sostiene la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.

A partir de las bases mencionadas debemos añadir el toque característico de su personalidad. Los hechos evidencian una persona fuerte, intransigente en cuestiones fundamentales de sus creencias. Esto va a ser claro en el acontecimiento coyuntural que analizaremos más adelante en la cuestión de Cuba y su permanencia en la Organización de Estados Americanos. En cuanto a su visión del mundo y el lugar de Argentina, Frondizi declararía que los objetivos de política exterior y el rol de Argentina están “ajustados al cumplimiento estricto de las obligaciones que impone la comunidad de naciones libres, para el afianzamiento de la paz mundial” donde “la Argentina es parte del mundo Occidental. Negarlo o ponerlo en duda es negar nuestra existencia misma” (Lanús, 1984: 252). Aquí podemos evidenciar como Frondizi concibe la posición de Argentina en el mundo reconociendo los valores occidentales de democracia y libertades individuales en conjunto a la larga tradición histórica de los estadistas que forjaron la nación

mirando hacia Europa y esos valores. Tiene incorporado una percepción occidental aunque también lleve a cabo políticas que no se adhieran en su totalidad a mantener una postura cerrada, sino que también mira hacia el otro lado en la dinámica estructural bipolar y también al conjunto de países que representan otra alternativa, los futuros No Alineados. En esta similitud declarada con Occidente, Argentina siempre se consideró pseudo europea por la vasta recepción de inmigrantes y una construcción un tanto soberbia o pedante de supremacía en América Latina. Ahora Occidente no era tanto un sinónimo de Europa sino de Estados Unidos. El correntino también declara en varias oportunidades la característica de Argentina en ser cristiana en su política internacional haciendo referencia a la forma de desenvolverse en el mundo, reflejando los valores y fundamentos domésticos. La postura que lleva adelante va un paso más allá de la neutralidad que siempre caracterizó a nuestro país. Igualmente, Frondizi defiende la postura neutral de Yrigoyen en la Primera Guerra Mundial manifestando que no era una política descuidada sino que fue una afirmación categórica frente a la paz. Si analizamos en concreto esta percepción occidental podríamos decir que esta señal declarativa no tiene una congruencia directa o total con lo operacional ya que no hay una subordinación plena o incondicional a Occidente: la Argentina de Frondizi sigue sus ideales y también mantiene vínculos con las regiones que desea del mundo, en un contexto de grandes presiones internacionales. De aquí se observa el pragmatismo de su gestión e intención de buen diálogo internacional, como sostiene el presidente: ‘... nuestro país debe mantener buenas relaciones con todas las naciones del mundo...’ (Luna, 1963: 99).

El sistema de creencias de Arturo Frondizi se caracteriza por una determinación firme en cuanto a la soberanía e independencia argentina a la hora de perseguir los intereses nacionales, con una política exterior independiente e inquebrantable a las presiones internas. El oriundo de Paso de los Libres, potencia las relaciones con los vecinos regionales, con Estados Unidos y Europa y ve más allá de la Cortina de Hierro, argumento que desarrollaremos en breve. De esta forma, afirma: “Las normas de política internacional están determinadas por los ideales y por los intereses nacionales. Se pueden y se deben rectificar rumbos, cuando eso coincide con aquellos ideales e intereses; se puede ceder en aspectos no fundamentales, pero nunca se debe renunciar a la independencia de decisiones para transformarnos en satélite de las grandes potencias” (Luna,

1963: 59-60). Este trabajo incluye la Declaración de Viña del Mar como Anexo 1 ya que es de vital importancia para reflejar las condiciones que estamos viendo en este apartado, donde se expresa la defensa de la autodeterminación de los pueblos, la preocupación por las pruebas nucleares, la cooperación como camino hacia la paz mundial, entre otras características clave del lineamiento de la política exterior de Frondizi.

Frondizi padece el hostigamiento y constante intención golpista por parte de las Fuerzas Armadas y un intento desestabilizador de la oposición política. Ante estas presiones reconoce que no tiene el poder o la solidez institucional para reprimir los ‘planteos’ pero afirma que las Fuerzas Armadas deberían cumplir sus funciones o no entrometerse en asuntos internacionales, declarando que deben tener una “Total disciplina y subordinación a sus mandos. Unidad de las tres armas. Acatamiento a los poderes constitucionales sin interferir en el ejercicio de las atribuciones que corresponden a estos poderes. Guardianes de la soberanía en apoyo de una política exterior independiente. Sostenes de la democracia y de los derechos del pueblo” (Luna, 1963: 91-92). El presidente defiende la postura que deberían tomar las Fuerzas Armadas en respeto hacia los poderes constitucionales, a pesar de la creciente tendencia de su época de haber gobiernos militares en el mundo.

El primer mandatario argentino siempre fue ambiguo y un poco misterioso en cuanto a la recepción y visita de líderes mundiales. En un contexto de grandes presiones por parte de los militares y su creciente mirada anticomunista del mundo, Frondizi recibe cordialmente a Fidel Castro en su visita por Buenos Aires y también al Che Guevara en 1961 cuando aterriza sigilosamente en el país. Por otro lado, es el primer presidente argentino en hacer una visita oficial a Estados Unidos bajo la presidencia de Eisenhower, donde es aplaudido en el Congreso norteamericano y un año más tarde, su par viene a Argentina. También viaja en dos ocasiones más a Estados Unidos: a la Asamblea General de Naciones Unidas y luego, a la vuelta de una gira mundial, se reúne con John Fitzgerald Kennedy. Lanús (1984) señala la importancia de recomponer las relaciones con el mundo para mejorar la caída imagen internacional de Argentina, utilizando las visitas de Estado. Cresto (2001) acentúa la importancia de viajar al

exterior en búsqueda de inversiones, de apertura al comercio exterior y nuevos mercados; también con la intención de mejorar la imagen argentina en el mundo. Frondizi pudo revitalizar el papel de Argentina en el ámbito internacional ya que hablaba con suma cordialidad y carisma. Era visto como un intelectual y demócrata, por eso tuvo una buena recepción en los países que visitó, además de reconocerle una gran capacidad por estar condenado por el juego interno y no ceder en sus convicciones. Por otro lado, Borst (1997) sostiene que la fragilidad democrática que Frondizi debió afrontar en su presidencia fue el motivo para tener una agenda de política exterior tan movida ya que esta política le daría un mayor respaldo e imagen en el mundo. Esto puede tener cierta relación después que Frondizi es tomado como prisionero a fines de marzo de 1962 en la Isla Martín García obligándolo a renunciar a su cargo constitucional y luego es trasladado a la Patagonia, a Laguna del Trébol. Ante las presiones internacionales de presidentes como el de México, Venezuela, Colombia, Uruguay y de personalidades de Estados Unidos y Europa, Frondizi es liberado más de un año después, en julio de 1963 (Cresto 2001).

En cuanto a la relación con los distintos actores del sistema internacional, Frondizi busca buenas relaciones con los países vecinos de la región. Tiene una relación de simpatía y afinidad con el presidente Quadros de Brasil cristalizado en el encuentro de Uruguayana, donde ambos "... se reconocieron parte de Occidente y como integrantes del sistema interamericano" (Luna, 1963: 109) y también se proponen participar de la elaboración de la política mundial. Este encuentro termina con los celos de toda una historia de competencia, rivalidad y guerra desde la creación de ambas naciones, pasando por intentos de invasión, amenazas y concepciones realistas del vecino (ejemplificadas en la figura del ministro de Relaciones Exteriores y político Estanislao Severo Zeballos por ejemplo) para pasar a una relación de diálogo, consultas y cooperación; a pesar de los cuestionamientos de los principales militares en cuanto a este acercamiento. En el encuentro de Uruguayana, Frondizi identifica la existencia de un continente americano dividido en dos zonas delimitadas: el Norte, con un alto nivel de vida y desarrollado y el Sur subdesarrollado, con graves problemas estructurales y humanos (Luna 1963), donde la parte subdesarrollada del continente debe tener su propia política, impuesta por sus condiciones espirituales, económicas y culturales.

También hay una actitud de acercamiento con Uruguay al proponer una buena predisposición al diálogo, lo que es recibido positivamente, como también políticas comerciales evidenciadas en la creación de la Zona de Libre Comercio de América Latina y los planes de infraestructura que hemos visto. Frondizi busca también acercarse a Paraguay a pesar del régimen de gobierno, respetando la autodeterminación “El hecho de que Argentina mantenga relaciones con países de distinto régimen constitucional al suyo, no implica aprobación ni desaprobación, porque cada país se da el gobierno que desea” (Luna, 1963: 114). En cuanto a Chile, el presidente también percibe una buena recepción en su visita al país y la intención de resolver las cuestiones pendientes de fronteras, remarcando una “...voluntad bastante dinámica” (Luna, 1963: 116) con el presidente Alessandri, ambos dispuestos a examinar nuevamente los límites y llegar a un acuerdo mediante arbitraje, sabiendo que era un tema especialmente sensible para ambas naciones. Luego de la visita en 1959 al país trasandino y la firma de la Declaración de Los Cerrillos, en 1960 se firmaron los Pactos del Sesenta que sometían los conflictos a arbitraje británico en la región del Río Encuentro – Palena y arbitraje de la Corte Internacional de La Haya en cuanto a isla Lennox, Nueva y Picton. Tal como identifica Gómez (2004), Argentina siempre le había dado la espada al continente pero a través de la política exterior independiente de Frondizi, se busca generar un lazo positivo que construya un mejor bienestar para los países de la región.

Fronidizi mira a Europa y se asombra. El nuevo Mercado Común representa un conglomerado económico que sirve de base material para la unidad política de pueblos muy diferentes (Luna 1963). Considera notable la comprensión de Francia y Alemania, que por siglos estuvieron ensangrentando sus tierras y en ese momento se detienen para pensar en sus intereses nacionales, para Europa y para el mundo, sin violencia y basados en el comercio y desarrollo. Argentina busca mantener los lazos estrechos que tuvo históricamente con Europa, pasando por la dependencia colonial, la rotura de cadenas y luego la fuente de toda luz (como mencionaría Carlos Pellegrini). Europa podía seguir siendo un sólido canal para el comercio y flujo de inversiones. ¿Qué pasaba detrás de la Cortina de Hierro? Bajo la órbita soviética de Europa del Este también había posibilidades de comercio e inversión. Frondizi no discrimina la forma de gobierno o corriente ideológica de esta región a pesar de tener principios democráticos y

liberales. El presidente se alzó contra la imposición de Estados Unidos en impedir que sus aliados comercien con países de ideología marxista-leninista y busca incrementar el comercio, una postura que también se llevaría a cabo más adelante con el ministro de economía José Gelbard en los 70's.

La visión internacional de integración de Frondizi seguiría su paso en una visita a Oriente. Primero visitó Canadá en un intento de generar una relación más estrecha con el gigante territorial del Norte que comenzaba a evidenciar un crecimiento por su industria. En su discurso en Ottawa, donde lo hacen doctor honoris causa de la universidad de la capital, Frondizi resalta las similitudes entre ambos países en sus actividades económicas e inmigración y la búsqueda de estrechar de manera más íntima sus lazos con el mundo exterior, la solidaridad americana y una buena amistad bilateral (Cresto 2001). Luego pasó por Irlanda y Grecia, para llegar ahora si a Oriente, visitando la India, Tailandia, Hong Kong y Japón. Asia representaba un mercado prácticamente abandonado por nuestro país, donde podría haber nuevas oportunidades para abrir mercados comerciales en una región que abandonaba viejas estructuras económico-sociales para incorporarse al mundo globalizado y poco nos conocía. Además, en sus entrevistas con Luna, el presidente declara que ambos continentes, sumando a África, tenían el mismo problema: el subdesarrollo. Por eso, era importante generar un vínculo de mutuo entendimiento que tenga incorporado la vía de la paz y la democracia. Frondizi también considera la oportunidad que representa China a los intereses argentinos pero reconoce que sería muy difícil establecer una relación de comercio debido a la presión internacional que ejercen países como Estados Unidos y también el descontento de la cúpula militar (Luna 1963), aunque su objetivo sea tener una relación de comercio directo sin contar con Hong Kong como intermediario.

Por último, las relaciones con Estados Unidos serían de suma cordialidad y cooperación. Frondizi reconoce que Argentina mantuvo una postura de confrontación durante su historia con Estados Unidos por su cercanía a Gran Bretaña y la similitud en las actividades económicas pero cree que es momento de cambiar este paradigma. Como hemos mencionado, hay una gran cantidad de visitas bilaterales y una mutua admiración entre Frondizi y Kennedy, ambos

compartiendo la postura de paz y democracia. Sin embargo, no hay un alineamiento total a las políticas estadounidenses evidenciadas en la votación en la VIII Cumbre de Cancilleres que define el futuro en la OEA de Cuba o en el comercio con países fuera de la órbita de influencia norteamericana. No podríamos decir que hay una conducta desafiante sino que Argentina persigue sus intereses nacionales sin subordinarse al hegemon mundial. Como tantas veces se ha dicho en la historia argentina, las relaciones serían de trato ‘maduro’. Frondizi menciona “... es lógico que nos preocupemos por mantener vinculaciones de máxima cordialidad con Estados Unidos. Esta vinculación debe permitir a la Argentina no sólo conocer en sus aspectos más íntimos la estrategia y la táctica internacional que sigue Estados Unidos en América y en el mundo, sino también participar y gravitar en las decisiones de los problemas internacionales” (Luna, 1963: 99). Un acercamiento y buen trato con Estados Unidos representa un canal claro para que Argentina tome una participación más fuerte en los asuntos internacionales como la creciente tensión atómica y el desarme o las instancias de descolonización. Además, en términos bilaterales, representa otra fuente de inversiones, comercio y paso de tecnologías. El programa impulsado por Kennedy, la Alianza para el Progreso, es aceptado por Frondizi porque busca potenciar el desarrollo en Latinoamérica aunque también es un poco escéptico ya que reconoce que Argentina no está aún en condiciones favorables para hacerle frente a los créditos y el déficit en la balanza de pagos con Estados Unidos.

En conclusión, este apartado identifica la percepción de Frondizi del rol participativo de Argentina en el mundo. Es necesario remarcar su postura fundamental del desarrollo para conseguir este objetivo, donde “un país desarrollado cuenta con una base material sólida para mantener una política exterior independiente” (Luna, 1963: 193). Mediante el desarrollo como base estructural nacional, Argentina podría llegar al añorado objetivo de Frondizi de tomar otro peso en el sistema internacional y llegar a ser potencia mundial.

## El caso de Cuba

El 1 de enero de 1959 entraba en La Habana el grupo revolucionario Movimiento 26 de Julio que hace años luchaba en la Sierra Maestra para terminar con la dictadura de Fulgencio Batista, quien respondía a los intereses de Estados Unidos. El pueblo cubano pudo soñar con la instauración de una democracia pero pronto los fusilamientos en los conocidos ‘Paredones de la muerte’ y la sedienta ambición de poder de la nueva cúpula terminarían con toda ilusión. Ante la desesperación creada por la pérdida socios comerciales y un inminente bloqueo económico impartido por los Estados Unidos en respuesta a las expropiaciones ocasionadas, Cuba intentó conseguir mayores recursos para llevar a cabo su causa y buscó un aliado en la Unión Soviética, declarando su orientación ideológica afín al comunismo. Esto generó un estado de paranoia en Estados Unidos al tener un vecino tan cercano que siga esta ideología y lo que podía desatar en la región. En este contexto se da reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1962. Sin embargo, quien pide por la conferencia no es Estados Unidos sino que fue una iniciativa de Colombia con adhesión de Venezuela, debido a los focos revolucionarios dentro de sus fronteras que tenían vínculos con el régimen de Fidel Castro.

La VIII Cumbre de Cancilleres llevada a cabo en enero de 1962 en Punta del Este es un evento clave para analizar la postura de Frondizi y Argentina en cuanto a la política exterior, siendo un claro ejemplo para demostrar las creencias contextuales. A continuación, analizaremos en detalle lo que ocurrió en esta cumbre y si es que Frondizi respeta sus declaraciones, con la intención de evaluar si hay una congruencia en las señales declarativas y operacionales de su sistema de creencias.

Colombia planteó su reclamo considerando las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos, que podían surgir por intervenciones de potencias extra continentales, rompiendo así la solidaridad americana que defiende el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (en los Artículos 6 y 11). Este accionar fue clave para que Estados Unidos oculte sus intereses, siendo Colombia la cara visible de la queja. ¿Qué se debatió en la Cumbre de Punta del Este? El tema en cuestión era si Cuba tenía una ideología que era incompatible para las creencias

de la OEA, aunque claramente aquí se buscaba otra forma de aislar a Cuba. Como sostiene Cresto (2001), Frondizi no quería marginar a Cuba de las instituciones interamericanas de forma apresurada sino que buscaba refutar sus acciones dentro de un marco institucional para fortalecerlas. Esto no representaba un caso aislado sino que podría desencadenar una serie de consecuencias en la región según la postura de Frondizi, por eso este era un tema delicado a tratar. Tampoco era sólo un tema norteamericano, tal como presenta el diplomático Carlos Ortiz de Rozas del encuentro de Kennedy y Frondizi en Palm Beach, donde Frondizi comenta: “Comparto su posición de que Cuba es un problema hemisférico y no sólo norteamericano. Estoy también totalmente de acuerdo en que es más serio para la América Latina que para los Estados Unidos” (Ortiz de Rozas, 2011: 118-119). Como revela el autor en este diálogo, Frondizi se ve desilusionado ante la impronta estadounidense de brindar de inmediato el apoyo a la moción de Colombia sin consultar en ningún aspecto a las naciones más importantes del hemisferio, entre ellas, Argentina.

La intención de Argentina era buscar una posición unánime de no romper relaciones, pero esta postura cambió ante la presión de Estados Unidos y la votación de un amplio grupo de naciones latinoamericanas que no buscaba ningún diálogo con Cuba, además de los militares en el tablero interno. Frente a esta situación, el ‘grupo de los 6 pusilánimes’ como se los llegó a llamar, conformado por Argentina, Brasil, Chile, México, Bolivia y Ecuador, se abstiene de la votación. La resolución de VIII Cumbre de Punta del Este definía “las actuales vinculaciones del Gobierno de Cuba con los países del bloque chino-soviético son ostensiblemente incompatibles con los principios y normas que rigen el sistema regional y en especial, el de seguridad colectiva establecido por la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca” declarándolo así fuera del sistema de la OEA. Según la perspectiva de Oscar Camilión (1999), que estuvo allí presente, la postura cubana fue desde un primer momento desafiante y dirigida especialmente para lograr el rompimiento con la institución, haciendo más fácil la decisión de votar en contra de su permanencia en la OEA y continuar su postura de ‘Estado Paria’ para la percepción de Estados Unidos y gran parte de la comunidad internacional. Frondizi consideraba que el resultado de la convocatoria colombiana va a consolidar aún más el aislamiento de Cuba, sin llevar a resultados favorables y alcanzando

una total incorporación de este país a la esfera soviética, sin posibilidad de retorno a la comunidad americana (Ortiz de Rozas 2001). Este augurio no pudo estar más acertado, ya que meses después, Estados Unidos descubriría las bases con misiles nucleares de alcance mediano, desatando lo que conocemos como Crisis de los Misiles. Además, el intelectual presidente cree que esta reacción va a beneficiar a Castro fogueando el apoyo en su frente interno y que se pierde credibilidad como continente unido: “una medida semejante, sobre la cual no existe unanimidad entre los países americanos, va a causar más prejuicios a la demás naciones que a Cuba” (Ortiz de Rozas, 2011: 118-119). Luego de esta conferencia, dos cosas sucedieron por primera vez: la exclusión de un miembro de la OEA y el abandono del principio de unanimidad en la votación.

Ahora bien, ¿Cuál es el análisis que podemos hacer en cuanto a las declaraciones de Frondizi y lo que luego se llevo a cabo? Como hemos estado mencionando en el trabajo, el sistema de creencias de Frondizi incluía defender los principios de no intervención y autodeterminación, postulados claramente en la Declaración de Viña del Mar. Días después de la Cumbre de Punta del Este el presidente declararía en lo que es conocido como Discurso de Paraná: “A este pueblo argentino, que forma parte del pueblo latinoamericano, nos debemos ahora y siempre. Por ello queremos salvar la unidad del sistema interamericano y por ello nos abstendremos de votar sanciones que pueden vulnerar el principio de no intervención y que irritarán más las condiciones políticas actuales y que se prestarán a la continuación más agresiva de las actividades de los extremistas de izquierda y de derecha”. Sin embargo, a pesar de lo declarado, Argentina rompería relaciones diplomáticas con Cuba. La causa de esta reacción fue la tajante postura de los militares hacia Frondizi, que en primer lugar inciden en el cambio de su postura inicial de votar en contra en la OEA a abstenerse, y luego, en la acción de romper relaciones con la isla caribeña. Por un lado, los militares de alto rango de las tres armas interpretan que deben seguir la postura de Estados Unidos y por el otro, desconfían de cualquier postura que se acerque al comunismo; por eso presionan al presidente. Siempre cuestionaron a Frondizi su predisposición al diálogo, incluso ante figuras peronistas o comunistas, como la visita secreta del Che Guevara, cuyo objetivo era generar las condiciones de diálogo con Estados Unidos para que las tensiones no lleguen a mayor escala. Argentina siempre había buscado ser un mediador ante los roces entre las diplomacias cubanas y norteamericanas. No obstante, todo intento de ser intermediario entre

La Habana y Washington, como ya había hecho el embajador Julio Amoedo con la cuestión de las expropiaciones años atrás, se termina ante la presión militar de cortar relaciones. Frondizi sabía que los militares lo podían llegar a remover ilegalmente de su cargo si no rompía relaciones con Cuba. Prioriza la estabilidad nacional y cede ante este reclamo. Las presiones de los factores domésticos en Argentina influyen en el momento de tomar decisiones en materia de política exterior, siguiendo el supuesto de Amorim Neto y Malamud (2015). Hay un choque entre la fuerte convicción ideológica del presidente contra el peso de los militares en los asuntos internos y en el gabinete, dos variables internas tratadas en su texto, donde los militares ganan la contienda y se da una incongruencia en el discurso. Cuando hablamos de falta de polaridad interna del gobierno de Frondizi para elegir libremente el camino a seguir en términos de política exterior, tomando los conceptos de Alons (2007), nos referimos a como el estamento militar influyó en el marco interno en el nombramiento de miembros del gabinete de Frondizi, como Álvaro Alsogaray, y también mostrando una postura inamovible con la cuestión cubana en materia internacional.

Aquí se evidencia que no hay una congruencia entre las señales declarativas y las señales operacionales. No obstante, esta decisión no es por creencias propias sino por imposiciones, en un contexto político que evidenciaba un claro tutelaje militar en un gobierno democrático que se estaba desplomando ante tantos focos que propiciaban la inestabilidad. Frondizi reconoce su debilidad pero advierte “Cedí muchas cosas en el ejercicio de gobierno, aun violentando convicciones espirituales muy firmes, cuando considere que así evitaban mayores daños al país. Aun en materia internacional, frente a la situación creada en las fuerzas armadas acepté la ruptura de relaciones con Cuba. Pero de aquí a cambiar la actitud de fondo, existe una gran distancia. Y esa distancia yo no la cambiaré jamás” (Luna, 1963: 60). De poco serviría esta decisión ya que al próximo mes, a finales de marzo, lo destituirían descontinuando muchos de los logros alcanzados, por ejemplo terminando los contratos petroleros con el extranjero, la política desarrollista y las aspiraciones de tener un rol más participativo en las dinámicas internacionales. Las señales declarativas no terminan coincidiendo con las señales operacionales pero vemos que la causa de este accionar es por las presiones domésticas, en este caso de las Fuerzas Armadas, un determinante interno que no es tratado en el texto de Bell (1989).

## B) Gobierno de Mauricio Macri

### Política económica del Gobierno de Macri

Mauricio Macri asume el 10 de diciembre de 2015 luego de unas elecciones muy ajustadas con el partido justicialista, haciéndose fuerte en el centro del país principalmente en Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Mendoza. Recuerdo dos años antes cuando había visitado la Universidad de San Andrés y remarcaba la necesidad del PRO de establecerse como una fuerza nacional para competir en las elecciones presidenciales. La forma para lograr este alcance nacional fue a través de la coalición con el partido Radical y con la Coalición Cívica, usando una política de comunicación distinta que intentaba identificar los reclamos de la sociedad. Rápidamente, la nueva administración actuó ante cuestiones urgentes como la crisis energética, que afectaba directamente a la productividad del país y la asignación de divisas para la importación de este recurso fundamental. También llevo a cabo un sinceramiento del discurso en la percepción de la realidad en cuanto a los verdaderos índices de pobreza, ocupación, economía y más. En esta sección no vamos a evaluar si hubo una correcta implementación o no de las políticas económicas llevadas adelante; la intención será remarcar cuales son los pilares de la política económica y qué metas persiguen, buscando siempre seguir la línea de la objetividad.

Debo hacer un paréntesis para explicar por qué sostengo que el gobierno de Macri tiene baja polaridad interna, concepto relacionado a la cuarta hipótesis del trabajo. Según mi análisis, esto se puede atribuir a un contexto político-estatal que no le genera gran capacidad de maniobra ya que ganó las elecciones por una ventaja muy ajustada; no tiene la mayoría de gobernadores, es más, solo María Eugenia Vidal y Horacio Rodríguez Larreta son miembros del PRO y hay otras cuatro gobernaciones que forman parte de la coalición Cambiemos –Corrientes, Jujuy, Mendoza y Santa Fe-, el resto son gobernaciones justicialistas o de partidos de menor alcance; posee una pequeña parte de la Cámara de Diputados y Senadores aunque puede sumar fuerzas con sus aliados políticos, no obstante, el kirchnerismo tiene en ambas cámaras más de la mitad de los asientos. Dentro de la realidad político-social, hay ciertos factores que entorpecen o intentan bloquear una libre capacidad de gobernabilidad, entre ellos se puede incluir el accionar de ciertos sindicatos y gremios como la CGT, declarando un paro nacional, o el sindicato de docentes

SUTEBA, que mantiene una postura de confrontación ante una pretensión salarial; ciertos medios de comunicación que intentan bajar su imagen constantemente; la oposición política kircherista que busca desestabilizar su gobierno y presenta un tono agresivo en su confrontación; entre otras cuestiones que pueden atribuirse a la baja polaridad interna de este gobierno en cuestión.

Volvamos a lo que nos compete en esta sección. Según mi punto de vista, hay tres factores fundamentales que conforman la política económica del gobierno de Macri: en primer lugar lo que denomino apertura económica; segundo, la política energética y luego, la obra pública. Los tres factores tienen puntos de contacto entre sí. A continuación, especificaremos cada una en detalle.

En primer lugar, la apertura económica comprende una serie de medidas y políticas que buscan relanzar la relación de Argentina con el mundo en términos concretos de exportación, acuerdos comerciales e inversiones extranjeras, entre otras; dejando en claro que Argentina busca tener un rol participativo de comercio, potenciando sus capacidades productivas y permitiendo el ingreso de manufacturas del mundo globalizado, donde no tiene sentido empezar a producir en algo que nos saldría caro y no sería de buena calidad, es decir, se busca explotar nuestras ventajas comparativas. Esta política de tendencia a liberar la economía se evidenció en los primeros meses de gobierno con la eliminación de las DJAI al sacar las trabas a la importación para fomentar un comercio internacional más dinámico y también con la intención de eliminar progresivamente las retenciones a ciertos productos agropecuarios como el trigo, maíz y la carne y una reducción de la soja, como también en el área del petróleo y la minería; además de liberar el tipo de cambio monetario. Como mencionó Macri, la intención es “exportar diez veces más”<sup>4</sup> para lograr un crecimiento sostenido y que mejore el bienestar social. Sin embargo, estas

---

<sup>4</sup> <http://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/39586-macri-con-productores-a-seguir-trabajando-mucho-para-exportar-diez-veces-mas>

medidas no han tenido un impacto inmediato ya que Argentina sigue siendo una de las economías más cerradas del mundo<sup>5</sup>.

Las inversiones juegan un papel fundamental en este modelo económico. Así lo manifestó Macri en su discurso inaugural ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación: “El desarrollo en la Argentina llegará a través de una inversión inteligente y expansiva, que mejore la infraestructura, ponga las bases para el crecimiento de la producción, traiga oportunidades y genere la prosperidad que merecemos”. Este interés queda reflejado en la notoria cantidad de Jefes de Estado que han venido al país, en ocasiones acompañados de algunos de los empresarios de mayor importancia de los sectores económicos de cada nación, como también los viajes de Macri al exterior, que generan la cordialidad necesaria para potenciar los vínculos bilaterales.

Más allá de que haya una clara búsqueda de apertura económica no se descuida la industria nacional ni la necesidad de generar valor agregado. La industria es un sector de vital importancia ya que representa un 25% del PBI y un 22.5% del trabajo formal<sup>6</sup>. El Estado ha mandado señales de acercamiento y de interés hacia este sector, evidenciado por ejemplo en la nueva ley ‘Compre Argentino’, que garantiza la prioridad de compra de productos y partes nacionales por parte del Estado. Además, el interés del gobierno es incrementar el valor agregado en los productos argentinos relacionados al agro, la energía y los alimentos para generar más trabajo y una mayor recaudación para las arcas estatales; como resaltaría el presidente: “El desafío que tenemos por delante, para el cual los invitamos, es agregar valor a nuestra exportación: queremos dejar de ser el granero del mundo para ser el supermercado del mundo. Eso significa que la Argentina entre al mundo exportando alimentos con marca... La Argentina tiene toda la variedad y las materias primas necesarias para tener un rol muchísimo más activo y protagónico en el mundo”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> [https://www.clarin.com/ieco/Argentina-economias-cerradas-mundo\\_0\\_r17isQSZe.html](https://www.clarin.com/ieco/Argentina-economias-cerradas-mundo_0_r17isQSZe.html)

<sup>6</sup> <http://www.telam.com.ar/notas/201702/179056-industria-argentina-aniversario-uia.html>

<sup>7</sup> Palabras de Macri en el Encuentro Empresarial Iberoamericano, 25 de abril de 2016.

En segundo lugar, la política económica del gobierno de Macri busca recuperar la capacidad energética de producción, alcanzar el autoabastecimiento para no importar más gas o petróleo. El presidente considera este factor de forma fundamental, resaltando: “Sin energía no hay desarrollo, y sin energía entonces no vamos a poder reducir la pobreza. La energía es lo que nos permite llevar a nuestros hijos al colegio, que permite que las fábricas se abran, que los hospitales funcionen. El mundo necesita energía”<sup>8</sup>. Al asumir, el gobierno había declarado mediante un decreto de emergencia energética la inminente necesidad de hacerle frente a este problema.

Dentro de esta política se desprenden tres pilares principales: a) la extracción de petróleo y gas; b) producción de energía a través de las represas hidroeléctricas y c) el incremento de energías renovables. Dentro del primer factor, el gobierno apuesta por YPF como uno de los bastiones principales para alcanzar este objetivo, buscando una mayor productividad en la extracción y en la distribución de combustibles<sup>9</sup>. El yacimiento petrolífero de Vaca Muerta representa otra oportunidad de explotación para obtener gas y petróleo no convencional, mediante las inversiones extranjeras y nacionales. El gobierno también busca incrementar la producción de electricidad en las represas hidroeléctricas existentes, ampliando sus capacidades como en las represas de Yacyretá y Loma de Lata y apostando por la construcción de nuevas represas, como las proyectadas sobre el Río Santa Cruz. Por último, las energías renovables son otra apuesta concreta para alcanzar el objetivo energético. Un ejemplo concreto es ley sancionada por el Congreso para abarcar como objetivo asequible para fines de 2017 un 8% de la energía producida en el país mediante energías renovables, principalmente la energía eólica, solar y la biomasa, con un ideal de 20% para 2025. La Ley 27191 modifica la ley sancionada en la gestión anterior, con una apuesta mayor con objetivos más ambiciosos.

Argentina depende en una gran medida de los hidrocarburos para generar energía, además de importar gas y tener un fuerte subsidio hacia el transporte público. Por eso es un tema a tratar

---

<sup>8</sup> Discurso del 10 de enero de 2017 en el anuncio de acuerdos con la provincia de Neuquén, empresas petroleras y sindicatos del sector para el desarrollo del Yacimiento Vaca Muerta, Salón Blanco de la Casa Rosada.

<sup>9</sup> <http://www.telam.com.ar/notas/201612/173911-y-pf-productividad-proveedores.html>

con urgencia, donde se debe mejorar la productividad y otros caminos para generarla. El gobierno debe tener claro que se debe pensar en una energía a largo plazo que abra caminos para la producción nacional y reducir la destinación de divisas para saldar este contingente.

Tercero y último, la política económica de la actualidad tiene la obra pública como eje fundamental para alcanzar el crecimiento y desarrollo. Las licitaciones aumentaron un 330% más con respecto al primer trimestre de 2016, demarcando la gran apuesta y acción del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y del Ministerio de Transporte para realizar obras que comprenden por ejemplo el acceso a agua potable, la construcción de rutas nacionales, caminos y calles, mejorar las condiciones sanitarias como las cloacas. Rogelio Frigerio (nieto), en una entrevista que concedió<sup>10</sup>, reconoce que este accionar puede que no tenga tanto rédito político pero “es lo que hay que hacer” para seguir la vía del desarrollo. Explica que sin las necesidades básicas cubiertas como el acceso a servicios públicos y la educación, no hay posibilidades de que los ciudadanos de las clases sociales más vulnerables puedan pensar en un crecimiento individual o en el conjunto de su núcleo familiar.

Finalmente, deseo presentar los objetivos de gobierno para reflejar de forma clara cuales son los puntos críticos de la política económica llevada a cabo. El gobierno de Macri expresa cien prioridades de acción que están agrupadas en ocho objetivos principales: a) Estabilidad macroeconómica; b) Acuerdo Productivo Nacional; c) Desarrollo de infraestructura; d) Desarrollo humano sustentable; e) Combate al narcotráfico y la mejora de la seguridad; f) fortalecimiento institucional; g) Modernización del Estado; y h) Inserción inteligente al mundo<sup>11</sup>. A pesar de que el término ‘desarrollo’ no esté tan vigente como a mitad de Siglo XX y hayan pasado más de 55 años del gobierno de Arturo Frondizi, la actual administración retoma este concepto y lo toma como su principal bandera u objetivo a alcanzar, dilucidando el parentesco con la presidencia de Frondizi, argumentos que trataremos más a

---

<sup>10</sup> Programa de televisión *El Juego Limpio*, con Nelson Castro del 18/5/2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=faQ1C-Lq9NE>

<sup>11</sup> Para ampliar en detalle estos objetivos, ver <http://www.caserosada.gob.ar/objetivosdegobierno/>



Universidad de  
**SanAndrés**

## *Sistema de creencias y política exterior del Gobierno de Macri*

La política exterior es un eje fundamental en las prioridades de Mauricio Macri. Esta política pública es un instrumento clave para recuperar la imagen y credibilidad de Argentina en la sociedad internacional y así atraer capitales que se destinen a la generación de empleo, el autoabastecimiento energético y la puesta en marcha de obras destinadas a la infraestructura, como hemos visto previamente. De esta forma, Corigliano (2016) plantea dos creencias básicas en política exterior del gobierno de Cambiemos. Primero, la definición de la política exterior como un instrumento de captación de inversiones externas; y segundo, la percepción de que Argentina debe tener un alto grado de flexibilidad en sus relaciones con los Estados debido a la realidad tan compleja de interdependencia de la actualidad, con múltiples centros económicos de poder y un silencioso desafío a la hegemonía militar estadounidense que viene en aumento. Según el autor, Argentina tiene en claro cuáles serán los desafíos en el Siglo XXI empezando por el crimen organizado, el terrorismo, los Estados fallidos, el cambio climático, argumento que va en sintonía con las declaraciones de Macri en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2016<sup>12</sup>. Precisamente en este discurso, el presidente revela parte de sus creencias del sistema internacional: “Debemos cooperar pensando globalmente y actuando localmente, sin perder de vista el primer principio de esta organización, que se basa en la igualdad soberana de todos sus miembros. Un mundo con más voces es un mundo más justo ... Por eso es importante que continuemos edificando un sistema, basado en reglas claras, que refleje la diversidad y pluralidad, y facilite los consensos”<sup>13</sup>. Macri reconoce la pluralidad de culturas en el mundo y manda un mensaje de respeto, armonía y trabajo en conjunto entre cada una de ellas: “somos una sociedad que se enriquece de la diversidad, somos una sociedad abierta, en un mundo en el que proliferan tendencias de fragmentación digámosle a la gente que no hay que temerle a la interdependencia”<sup>14</sup>.

Susana Malcorra, primer canciller mujer argentina y de una notable trayectoria, en una conferencia llevada a cabo en la Universidad de San Andrés y unos días previos en la

---

<sup>12</sup> <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/37344-discurso-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-en-la-71-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-sala-de-la-asamblea-general-nueva-york>

<sup>13</sup> Ídem a la cita anterior.

<sup>14</sup> Ídem a la cita anterior.

Universidad Torcuato Di Tella remarcaría las principales prioridades de la política exterior argentina, dilucidando también el sistema de creencias del gobierno de Cambiemos<sup>15</sup>. Según Malcorra, Argentina comparte los fundamentos profundos de las Naciones Unidas y está dispuesta a relacionarse con todas las regiones del mundo, abandonando la política exterior parcial e ideológica de la gestión anterior para explotar las oportunidades que representan regiones como Asia y África en términos comerciales y de prestigio y credibilidad internacional. La canciller también comparte la premisa de inserción inteligente de la Argentina en el mundo, en acompañamiento a los objetivos de gobierno y el pensamiento de Marcos Peña<sup>16</sup>, remarcando la importancia de generar valor agregado y reforzar los vínculos bilaterales “mirando al Atlántico y el Pacífico”, dejando atrás una controversia que había sido crucial en la determinación del rumbo de la nación en la segunda mitad del Siglo XIX. Es importante entender la figura de Malcorra como un rol fundamental en la política exterior del actual gobierno ya que tiene una visión clara de la realidad internacional y mucha experiencia en las dinámicas institucionales y bilaterales, además de haber sido candidata para la Secretaría de Naciones Unidas.

Francisco Corigliano (2016) identifica cuatro lineamientos básicos que orientaron la política exterior desde la llegada del nuevo gobierno. En primer lugar, destaca la ampliación del alcance geográfico de las vinculaciones externas de la Argentina con el fin de potenciar las posibilidades de exportación de productos nacionales y las fuentes de inversión para hacerle frente a las coyunturas estructurales. En este punto, el autor menciona que este gobierno no busca mantener relaciones preferenciales con otras naciones como hicieron las gestiones anteriores. Por un lado, Menem había buscado tener relaciones especiales o preferenciales con Estados Unidos y países desarrollados de Occidente en cuanto a compromisos estratégicos y económicos. Por otra parte, los gobiernos del matrimonio Kirchner se vincularon fuertemente con el Eje Bolivariano, comprendiendo Venezuela, Bolivia y Ecuador, y también Brasil dentro de la región; y un fuerte vínculo con China donde Argentina exportaba sus principales productos y el gigante asiático era el principal acreedor de capitales financieros y tecnológicos para nuestro país, además de una relación con Rusia en los mismos temas pero en menor medida. Así, Corigliano (2016) observa

---

<sup>15</sup> Conferencia de Malcorra en la Universidad Torcuato Di Tella <https://www.youtube.com/watch?v=yIjNRxm394c>

<sup>16</sup> Como mencionó en la charla abierta que brindó en la Universidad de San Andrés en 2016.

que Argentina no tiene la intención de mantener relaciones especiales con ningún determinado país o grupo de países, en sintonía a la visión multilateral de los principales forjadores de la política exterior del gobierno de Macri. En segundo lineamiento básico que sugiere el autor comprende la eliminación y/o redefinición de las políticas y vínculos externos que llevó adelante el país en el período 2003-2015, que obstaculizaron un vínculo mas fluido con los capitales externos estatales y no estatales. En este tema en particular podemos mencionar ciertos hechos concretos como la resolución del conflicto con los holdouts; la restauración de las relaciones bilaterales con Estados Unidos; fomentar un diálogo serio y de cooperación con Chile y Uruguay; una postura no agresiva hacia Gran Bretaña para alcanzar una solución en la Cuestión de las Islas Malvinas; entre otras cuestiones de importancia. Tercero, el autor menciona que hay una continuidad respecto a cuestiones de la política interna y externa que el gobierno de Cambiemos ve como positivos, como por ejemplo la continuación de los programas de inclusión social en el marco domestico y la recepción de refugiados sirios si consideramos un tema internacional. Por último, el cuarto lineamiento comprende la presencia de referentes de los partidos de la oposición en los contactos de la Argentina con el exterior, con el objetivo de mostrar una imagen de conceso y continuidad de políticas adoptadas previamente para así alcanzar definitivamente las inversiones extranjeras necesarias para impulsar el plan económico al que se está apostando. Un ejemplo podría ser el nombramiento del cargo de embajador argentino en Estados Unidos a Martin Lousteau, quien fuera el principal competidor en las elecciones con Horacio Rodríguez Larreta por la ciudad ese mismo año.

El sistema de creencias de Macri tiene como percepción general la construcción de lazos con otras naciones a partir de la cooperación ante cuestiones económicas como los vínculos comerciales o cuestiones de seguridad internacional, como el terrorismo, el narcotráfico y la migración forzada de refugiados, siempre dentro del marco con base democrática. En su primer discurso como presidente declararía: “Creemos en la unidad y la cooperación de América Latina y del mundo, en el fortalecimiento de la democracia como única posibilidad de resolver los problemas de sociedades diversas. Es necesario superar el tiempo de la confrontación. Por supuesto que sostendremos todos nuestros reclamos soberanos y nuestros valores, sin que eso

impida un normal relacionamiento con todos los países del mundo”<sup>17</sup>. A su vez, podemos observar la percepción del presidente en cuanto a la democracia, analizando parte de su convicción ante esta condición estructural de los regímenes políticos que pueden tomar los Estados: “Mi visión sobre la democracia va mucho más allá que acudir a las urnas cada cierta cantidad de tiempo, la democracia es una forma de vida, un pacto de convivencia entre personas que piensan distinto, es una manera de cuidar a la gente y de procesar los disensos para hacer las cosas mejor, porque esa es la diversidad en que nos enriquecemos”<sup>18</sup>. Así, las creencias filosóficas de Macri contemplan las libertades individuales, la democracia como forma de gobierno, la construcción de lazos y el comercio como ejes fundamentales. Las creencias instrumentales del presidente suponen un mundo interrelacionado, complejo y dinámico donde Argentina debe participar y desenvolverse en este contexto, donde el peso de las ideologías no es tan marcado como fue en el Siglo XX. Dadas estas percepciones, si tendríamos que enmarcar el sistema de creencias de Mauricio Macri en alguna de las corrientes teóricas podríamos decir que presenta conductas liberales y constructivistas.

En cuanto a las relaciones con los países de la región, Macri ya realizó visitas de Estado a Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, demostrando su interés de generar un buen clima de diálogo con sus vecinos en los diversos temas de agenda internacional. En cuanto a la integración económica, Macri apuesta al Mercosur como la institución que sea motor de crecimiento de la región a través de los acuerdos comerciales preexistentes: “Veo en el Mercosur un espacio para fortalecer las relaciones económicas y comerciales entre nosotros y con todo el mundo, para ayudarnos a crecer y a reducir la desigualdad en nuestra región, para tomar posiciones comunes frente a los grandes desafíos globales. Creo que estos objetivos tan nobles están al alcance de nuestra mano y si nos proponemos avanzar juntos podremos llevar al Mercosur al Siglo XXI”<sup>19</sup>. Sin embargo, advierte que este será un proceso que llevará su tiempo: “Tenemos que recordar que el Mercosur es un proyecto de largo plazo, un verdadero proyecto estratégico, y poner entonces nuestra energía para que cada mes, cada año, nuestros países estén un paso más adelante en el camino

---

<sup>17</sup> Discurso ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación, 10 de diciembre de 2015.

<sup>18</sup> Palabras del presidente Macri en la Cumbre del Mercosur en Paraguay el 21 de diciembre de 2015.

<sup>19</sup> Ídem a la cita anterior.

hacia una mejor calidad de vida para nuestra gente”<sup>20</sup>. Bajo su gestión, Argentina se convirtió por primera vez en miembro observador de la Alianza del Pacífico, lo que demuestra la voluntad de este gobierno en potenciar los vínculos comerciales con América Latina, buscando nuevos mercados y oportunidades: “Y pienso también en nuestros socios de la Alianza del Pacífico, para capitalizar la dimensión bioceánica de nuestra región. Tenemos la necesidad de seguir acercando posiciones y aprovechar al máximo la suerte de estar tan cerca y entendernos gracias a nuestros vínculos culturales e históricos”<sup>21</sup>. Este hecho profundiza el dinamismo de inversión y comercio, siguiendo los objetivos de la política económica. Además, abre una puerta al comercio con Asia debido a que los países miembros de la Alianza del Pacífico tienen un alto grado de intercambio con los países del otro lado del océano y Argentina podría aprovechar el marco de acuerdos comerciales para incorporarse a ese canal<sup>22</sup>.

El gobierno de Macri está llevando a cabo ciertas políticas para que el proceso de integración de la Argentina se dé en forma más eficiente y rápida. Sumado al acercamiento concreto para potenciar el Mercosur y empezar una relación con la Alianza del Pacífico, Macri está utilizando el instrumento de las visitas oficiales como un medio para mejorar la imagen del país, recuperando la transparencia, credibilidad y diálogo. Esto se evidencia en la invitación de jefes de Estado de actores importantes del sistema internacional, como Mateo Renzi y Sergio Mattarella de Italia, François Hollande de Francia, Doris Leuthard de Suiza, Justin Trudeau de Canadá, Mariano Rajoy de España, Shinzo Abe de Japón y Barack Obama de Estados Unidos, entre otros y la futura visita de Angela Merkel de Alemania. Los mandatarios calificaron el nuevo rumbo de Argentina como positivo para insertarse en el mundo, en términos económicos e institucionales. A su vez, Macri visitó los Países Bajos, siendo la primera vez que un primer mandatario visita ese país; Emiratos Árabes, Japón y China, para potenciar las inversiones y el intercambio comercial de esos países con Argentina; Francia y España para reforzar los lazos tradicionales de amistad; y Estados Unidos, para retomar un diálogo de cooperación en un contexto candente desde que Donald Trump asumió como presidente.

---

<sup>20</sup> Ídem a la cita anterior.

<sup>21</sup> Ídem a la cita anterior.

<sup>22</sup> <http://www.telam.com.ar/notas/201704/185046-la-incorporacion-argentina-a-la-alianza-del-pacifico-abre-posibilidades.html>

Además, el Estado Argentino está buscando nuevas formas de integración y visibilidad internacional. Una política clara es la intención de Argentina en formar parte de la OCDE. Ya se hizo una presentación formal ante este organismo internacional, donde se evidencia una buena relación con el director mexicano Ángel Gurría<sup>23</sup>. Esto representaría una oportunidad de mayor integración en un grupo selecto de países desarrollados y otros que aspiran serlo, y a su vez, aportaría un marco de mayor transparencia financiera. En otras políticas llevadas adelante, Argentina será por primera vez presidente del G20 en 2018 en Buenos Aires, potenciando la intención proactiva de liderazgo e imagen del país. Además, Buenos Aires será la sede de los Juegos Olímpicos de la Juventud en 2018, lo que implica otra acción que aumente el poder blando y la visibilidad de Argentina en el mundo. Otro ejemplo concreto de esta tendencia fue la realización del Foro Económico Mundial en Buenos Aires en abril de 2017, dando otro mensaje del camino que el país busca seguir, integrándose al mundo.

La relación bilateral con los países de la región se da en un momento de tensión. La crisis institucional en Venezuela representa un gran desafío para toda Latinoamérica y Argentina está decidida en tomar un rol protagónico en esta cuestión, argumento que desarrollaremos en la próxima sección. Brasil es otro país que presenta grandes signos de inestabilidad luego del juicio político a Dilma Rousseff y la consecuente asunción a la presidencia de Michel Temer, que presenta números de aprobación muy bajos en la opinión pública, con la acusación de casos de corrupción y un pueblo que reclama elecciones. Macri visitó a su par brasileño una vez que asumió como presidente para darle su apoyo y legitimizar su gobierno. Como han declarado varios miembros del gobierno, como Malcorra y Frigerio, Argentina depende fuertemente de la economía brasilera y no le conviene que le vaya mal, evidenciando ya un impacto en los términos comerciales por la recesión del gigante regional. En cuanto a la situación institucional en Brasil, Malcorra declaró que la postura de Argentina no sería intervenir en los asuntos internos de Brasil ya que confía en las sus mecanismos institucionales para alcanzar la

---

<sup>23</sup> [https://www.clarin.com/ieco/economia/nicolas-dujovne-requisitos-ocde-justicia-transparente-va-llevar-tiempo\\_0\\_HJY13W6Cl.html](https://www.clarin.com/ieco/economia/nicolas-dujovne-requisitos-ocde-justicia-transparente-va-llevar-tiempo_0_HJY13W6Cl.html)

estabilidad<sup>24</sup>. En cuanto a la relación con Chile, Macri resaltó la importancia de una buena relación bilateral en cuanto a los vínculos fronterizos, en los acuerdos económicos que permitan una mayor complementación, el intercambio cultural y militar y la lucha contra el cambio climático<sup>25</sup>, olvidando viejas tensiones nacionalistas que marcaron los dos siglos anteriores de historia y el cercano resentimiento por el tema de importación de gas natural. Además, Macri recibió a su par mexicano para mejorar las oportunidades comerciales con un país que representa una economía de gran tamaño para Latinoamérica y se observa un buen diálogo con el vecino Uruguay, bajando las tensiones de lo que significó la instauración de planta de celulosa en Fray Bentos por la empresa finlandesa Botnia.

En cuanto a las relaciones con Estados Unidos, debemos mencionar que durante el gobierno anterior hubo una gran confrontación ideológica que comenzó en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en el año 2005, con un discurso agresivo por parte de Kirchner, sumándose a la percepción de Hugo Chávez. Macri y su equipo de gobierno plantearon diferenciarse de esta postura buscando la reanudación de una relación seria y de cooperación en términos comerciales, financieros y de seguridad, principalmente en temas de narcotráfico y terrorismo. Como mencionaría Malcorra su conferencia en la Universidad de San Andrés, la intención es alcanzar el estatus de relaciones maduras con Estados Unidos (empleando nuevamente un término que ya hemos escuchado en la historia argentina), donde el principal postulado es desarrollar una relación de equidistancia que no implique confrontar en los extremos ni un alineamiento marcado ante las posturas de política exterior de aquél país. El comienzo de este nuevo diálogo se concretó con la visita de Barack Obama a principios de 2016 y en 2017 con la visita de Macri a Trump, viejos conocidos en su etapa de empresarios. En ambos casos hubo una relación de cordialidad, remarcando la voluntad de trabajar en conjunto.

---

<sup>24</sup> <http://www.telam.com.ar/notas/201705/189561-malcorra-confia-en-la-fortaleza-de-las-instituciones-brasilenas-en-medio-de-la-crisis-politica-de-temer.html>

<sup>25</sup> <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/38617-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-el-acto-de-conmemoracion-por-los-200-anos-de-la-batalla-de-chacabuco-en-la-localidad-de-colina-republica-de-chile>

Por último, el gobierno de Macri busca una relación de diálogo y cooperación con Europa. Como mencionaría el presidente, hay un claro interés en concretar un vínculo comercial sólido entre los dos bloques económicos a los que pertenecen, el Mercosur y la Unión Europea: “Avanzar en el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea es una prioridad y Argentina está comprometida, dispuesta a hacer los esfuerzos necesarios para dinamizar las negociaciones”<sup>26</sup>. Podríamos decir que Argentina comparte los valores occidentales de democracia y libertades individuales, además de la tendencia al libre comercio en términos económicos. Como hemos mencionado, también hay un claro acercamiento a Asia para aumentar el comercio y la entrada de inversiones financieras entre Argentina y esa región. Con China se buscan reafirmar vínculos pasados y expandir la posibilidad de inversión, principalmente en materia de energía e infraestructura, aparte del comercio que es fundamental. Por otro lado, se busca afianzar mayores lazos, como con Japón, sumado a la visita oficial de Macri para reforzar este acercamiento que traería mayores inversiones de empresas niponas relacionadas a diversos sectores como el automotriz, la minería y la agronomía<sup>27</sup>.



---

<sup>26</sup> Palabras de Macri en la Cumbre del Mercosur en Paraguay el 21 de diciembre de 2015

<sup>27</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1914450-japon-quiere-invertir-hasta-us-9000-millones-en-la-argentina-en-los-proximos-tres-anos>

## El caso de Venezuela

La crisis institucional que se vive hoy en Venezuela es un tema determinante para los Estados miembros de la OEA que buscan defender la democracia y los Derechos Humanos. La situación es crítica, de emergencia. El gobierno de Maduro, delfín de Chávez, lleva adelante una política de confrontación hacia su propia población, incluso armando a civiles para defender los valores creados en esta fábula populista y nacionalista donde los niveles de pobreza son alarmantes, a la par de una inflación caótica, faltante de productos y una realidad de hambre. A continuación, analizaremos las declaraciones de Macri cuando era candidato a presidente y luego cuando ocupa el cargo para ver si hay una congruencia en sus señales declarativas y operacionales. Además, observaremos cual es la posición de ciertos Estados latinoamericanos sobre esta cuestión y el posible accionar de la OEA. Este caso nos serviría perfectamente para probar las creencias contextuales de Macri ante una coyuntura internacional.

En un principio, cuando Mauricio Macri era candidato en las elecciones presidenciales, su discurso pretendía ser desafiante y fuerte. Si analizamos este contenido, podríamos ver una intención para diferenciarse del lineamiento kirchnerista, que veía a Venezuela como un socio estratégico en lo económico e ideológico, y de esta forma acrecentar aún más 'la grieta', esa diferenciación entre dos modelos o paradigmas. Así, Macri declarararía que si llegaba a la presidencia, aplicaría la cláusula democrática firmada en Ushuaia en 1998, que pretende una condición institucional democrática para llevar adelante el modelo de integración del Mercosur, ante la existencia de presos políticos en Venezuela<sup>28</sup>. Esta acción finalmente se dio a finales de 2016, con la suspensión de Venezuela en el Mercosur<sup>29</sup>. Sin embargo, la actitud de Macri no fue tan tajante como lo había sido, sino que buscó un respaldo en los países de la región y actuar dentro del marco institucional. Los países miembros del acuerdo de integración económica actuaron en conjunto en determinar la suspensión ya que Venezuela no había aprobado una serie de resoluciones y parámetros que son necesarios para integrar el Mercosur. No hubo una respuesta inmediata del gobierno de Macri como hubiésemos esperado, sino que se siguieron los

---

<sup>28</sup> <http://www.infobae.com/2015/10/07/1760845-tras-las-declaraciones-macri-mercosur-descarta-sanciones-venezuela/>

<sup>29</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1961560-se-confirio-la-suspension-de-venezuela-del-mercosur>

canales institucionales en coordinación con los países miembros, actuando de forma más lenta. Podríamos decir, en referencia al peso de los factores domésticos para influir en la congruencia de las declaraciones, que los sectores sociales y políticos vinculados al kirchnerismo pudieron tener cierto efecto en el accionar de Macri ya que comprenden una facción interna que tiene un peso considerable. Una política realmente dura hacia Venezuela podría traer mayor inestabilidad en el tablero interno debido a la presión de este grupo.

No obstante, las declaraciones de Macri hoy en día siguen manteniendo su postura inicial. Como declararía con su par uruguayo, Tabaré Vázquez, “En estos términos, Venezuela no puede ser parte del Mercosur”<sup>30</sup> y también declarando que en Venezuela no se están respetando los Derechos Humanos ni hay un marco democrático, invitando al Congreso de la Nación a reunirse para debatir este tema y tomar una actitud más determinada cohesionada como país<sup>31</sup>. Esto acrecentó el ida y vuelta entre declaraciones de Macri y la respuestas provocativas de Maduro, catalogándolo de ladrón y mencionando irónicamente que si se postularía como presidente de Argentina ganaría las elecciones. Los gobiernos de Ecuador y Bolivia, dentro del Eje Bolivariano, se sumarían a la controversia declarando que Macri estaba insinuando la inestabilidad en la región<sup>32</sup>. Esta situación va de la mano con el aporte de Corigliano (2016), que presenta por un lado la oposición de un nulo o bajo perfil del gobierno kirchnerista ante la realidad venezolana, ya que adhiere a la visión bolivariana, y por el otro, la búsqueda de una salida multilateral y negociada por parte de Cambiemos afrontando la realidad de incumplimiento de Derechos Humanos. Mientras, otras figuras del partido político como Elisa Carrió y Ernesto Sanz mantienen una postura incluso más dura que la del presidente Macri o la canciller Malcorra, que han buscado una salida negociada de la crisis venezolana y una postura equidistante entre la complicidad del kirchnerismo con el gobierno de Maduro y la actitud abiertamente crítica de Sanz y Carrió hacia las autoridades de Caracas.

---

<sup>30</sup> <http://www.perfil.com/politica/macri-en-estos-terminos-venezuela-no-puede-ser-parte-del-mercosur.phtml>

<sup>31</sup> <http://www.telam.com.ar/notas/201704/184544-presidente-macri-venezuela-no-es-democracia-no-se-respetan-los-derechos-humanos.html>

<sup>32</sup> <http://www.diariocontexto.com.ar/2015/11/26/las-declaraciones-de-macri-sobre-venezuela-ya-le-aportan-inestabilidad-a-la-region/>

Susana Malcorra tomó cartas en el asunto con su característica condición negociadora gracias a su pasado en las Naciones Unidas, afirmando la postura del presidente. Ante la sesión extraordinaria de la OEA, declararía: "... ha habido en Venezuela una ruptura del orden democrático que va en contra de los principios esenciales del Mercosur, es decir la vigencia del estado de derecho, la efectiva separación de los poderes, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, que constituyen principios y objetivos básicos del Tratado de Asunción y sus Protocolos, entre ellos el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur"<sup>33</sup>. Así, la canciller expresaría el compromiso argentino en encontrar una solución pacífica, solidarizándose con las víctimas de persecución política, actuando dentro del marco institucional de la OEA.

Por otro lado, vemos un accionar más firme y contundente por parte de Brasil. La declaración y la intención de Brasil es actuar de forma más determinante ante la crisis en Venezuela, posiblemente por la cercanía con el país bolivariano, donde ya han recibido más de 12.000 refugiados debido a esta coyuntura política<sup>34</sup>. Además, el secretario general de la OEA, el uruguayo Luis Almagro, comparte esta actitud tajante e inmediata proponiendo invocar la Carta Democrática de la organización para decidir sobre el futuro de Venezuela si no se convoca a elecciones generales<sup>35</sup>, planteando la posible expulsión de este Estado. Estaríamos ante un caso similar al de Cuba con Frondizi en los 60's, decidiendo en una posible votación en la OEA donde se deberían alcanzar dos tercios afirmativos para echar a Venezuela de la organización, lo que no daría en una solución concreta. De este modo, los países miembros de la OEA se desligarían del problema, dejando al pueblo venezolano a la deriva mientras sufre la ausencia de justicia y un marco constitucional. Por lo que podemos percibir, la actitud de Argentina no sería seguir esta postura. Igualmente, veremos qué camino toma en una futura decisión dentro de la institución panamericana.

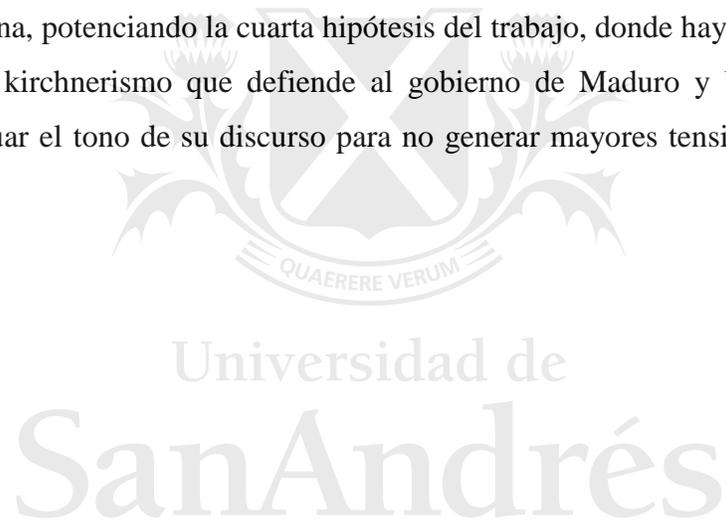
---

<sup>33</sup> <https://www.mrecic.gov.ar/venezuela-debe-asegurar-la-separacion-de-poderes-el-estado-de-derecho-los-derechos-humanos-y-las>

<sup>34</sup> <http://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/mas-de-12000-venezolanos-se-han-refugiado-en-brasil-video-689916>

<sup>35</sup> <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39275391>

Terminando este apartado, podemos observar que hay una congruencia entre las señales declarativas y operacionales de Mauricio Macri. Sin embargo, debemos remarcar que el tono o nivel de declaración no fue tan determinante como había sido durante su campaña electoral. ¿Será que una vez en el poder se evalúan aún más las implicancias de una acción? La actitud de Macri podría relacionarse con esta pregunta. También puede ser que el rol de Malcorra haya condicionado la postura de Macri a ser más moderada, ya que la canciller propone una vía de negociación para solucionar la crisis venezolana. De este modo, la actitud de Macri coincide con el supuesto teórico de Bell (1989) ya que el presidente baja la intensidad de su discurso una vez que está en el poder; posiblemente declarando previo a ser presidente bajo un impulso, por un estado de ánimo o percepción generada ante esta situación, sin medir que implicaría. También puede ser que actúe de esta forma para diferenciarse de la postura kirchnerista en un contexto de baja polaridad interna, potenciando la cuarta hipótesis del trabajo, donde hay un claro grupo de la sociedad ligado al kirchnerismo que defiende al gobierno de Maduro y bajo estas presiones Macri deba apaciguar el tono de su discurso para no generar mayores tensiones con este grupo interno.



### C) Puntos de convergencia entre las presidencias de Frondizi y Macri

En esta sección se considerarán los puntos de convergencia, paralelos o similitudes en las políticas llevadas adelante por el gobierno de Arturo Frondizi y Mauricio Macri. Analizaremos en primer lugar su política económica y luego la política exterior, comprendiendo sus creencias y accionar. Por último, mencionaremos por qué los casos de Cuba y Venezuela contienen patrones semejantes.

Como hemos presentado durante el trabajo, las políticas económicas de Frondizi y Macri coinciden en gran medida. Ambos gobiernos plantean abrirse al mundo en términos económicos, impulsar la industria nacional, dedicar gran parte de sus recursos a la infraestructura y la obra pública y alcanzar el autoabastecimiento energético en primera instancia. Ambos gobiernos tienen una perspectiva económica basada en el desarrollo para alcanzar el crecimiento y progreso nacional. A pesar de que el concepto desarrollo no esté tan latente como en la presidencia de Frondizi, podríamos decir que este término es un estandarte clave en la política económica de Macri. En términos de cohesión interna, debemos mencionar que los dos gobiernos tienen poca soltura para llevar a cabo sus políticas debido a la presión de sectores internos y la oposición política, además de no haber tenido un amplio triunfo electoral que le dé una mayor gobernabilidad.

En cuanto a la convergencia en política exterior, ambos presentan una similitud en la concepción de los valores institucionales y bajo qué normas debe desenvolverse el mundo. Su sistema de creencias incluye: la condición de democracia como fundamental para generar un gobierno legítimo, que escuche a sus ciudadanos y promueva el diálogo; la defensa de los Derechos Humanos; el comercio y la interdependencia económica para alcanzar el crecimiento nacional; la cooperación en términos de seguridad, integración regional y la negociación en situaciones coyunturales del sistema internacional. Ambos utilizan el instrumento de visitas de Estado al exterior para fortalecer su gobierno y como medio para alcanzar ciertos fines. El fin que ambos buscan son las inversiones financieras de ciertas naciones o actores privados para llevar adelante su política de desarrollo, en un contexto de escasa voluntad y capacidad de financiamiento

interno. Los viajes dan una señal operacional, concretamente visitando otro país para dialogar o negociar en primera persona las posibilidades de inversión y además generan un ambiente de mayor cordialidad y transparencia. Este accionar, por más de ser una señal operacional, genera una señal declarativa: demuestra a la comunidad internacional que Argentina está abierta al diálogo y dispuesta a relacionarse con el mundo; siguiendo lo supuesto por Bell (1989) donde una señal operacional puede generar una declarativa.

Fronzizi y Macri llevan adelante buenas relaciones con los vecinos de la región a través de un discurso de unión y amistad, fomentando la cooperación en diversos aspectos como en la integración económica, los temas latentes de seguridad y el apaciguamiento de ciertos roces históricos derivados de conflictos. Lo mismo sucede con Estados Unidos. A pesar de que nos marque una historia de competencia y recelo, los dos presidentes buscan llegar a acuerdos, generar un buen clima para el diálogo, para construir lazos positivos que beneficien a los dos actores. No obstante, los dos demuestran cierta postura de equidistancia hacia el hegemón regional, es decir, sus gobiernos mantienen una política exterior independiente eligiendo sus prioridades, manteniendo una buena relación sin someterse o seguir los lineamientos norteamericanos ciegamente. También observamos que ambos presidentes buscan relacionarse con Europa y Asia para acrecentar la imagen y reputación de Argentina en el sistema internacional y para fomentar el comercio o la captación de inversiones.

Si hablamos de sus cualidades personales, podríamos decir que ambos presidentes no presentan una postura soberbia sino que aceptan sus errores con la intención crecer y continuar con sus objetivos de gobierno. Además, los dos presentan una similitud en sus discursos cuando se refieren a ejemplos simples para ilustrar una idea o política.

Como hemos desarrollado durante el trabajo, se evidencia en ambas presidencias que los primeros mandatarios y sus principales funcionarios eligen las vías institucionales para resolver un conflicto internacional, tal como hemos demostrado en los casos de Cuba y Venezuela. ¿Por

qué hemos elegido estos dos casos en particular? Ambos tienen grandes rasgos similares. En primer lugar, los dos pertenecen a la región latinoamericana y la discusión o conflicto se da dentro del marco institucional de la OEA, donde los Estados miembro deciden cual será su accionar. En el caso cubano, los países latinoamericanos votaron para echar a Cuba de la organización, dejándola aislada de sus relaciones diplomáticas e institucionales. En el caso de Venezuela aún no hubo una votación pero todo parecería indicar que no va a haber una real acción para solucionar la crisis interna de ese país. En segundo lugar, en ambos casos Estados Unidos analiza cual es la decisión de la región sin tomar un liderazgo marcado o determinado, dejando que otros Estados americanos tomen la iniciativa. Por último, en estos casos no hay una tercera opción clara como alternativa para salir del conflicto. Son casos que polarizan posiciones y opiniones. En cuanto a Cuba, tenemos en la dinámica internacional un grupo de Estados que buscaban condenar al país caribeño como Venezuela y Colombia mientras que otros países buscan una postura menos agresiva, buscando el consenso y la negociación, entre ellas Argentina. En el contexto interno, los militares irían por la primera opción al tener fuertes tintes anticomunistas y por el otro, el mismo Frondizi buscaría una solución pacífica respetando los derechos de autodeterminación. En el caso de Venezuela, evidenciamos un grupo de países como Ecuador y Bolivia que defienden las acciones de Maduro y otros que remarcan la violación de derechos constitucionales en el país y el incumplimiento de los valores y normas de la OEA, entre ellas Argentina y Brasil. En el plano interno, varias figuras del bloque kirchnerista sostienen una legitimidad del gobierno venezolano mientras otros funcionarios oficialistas, entre ellos Macri, denuncian el sufrimiento del pueblo venezolano y la situación de caos.



Universidad de  
**San Andrés**

## Conclusiones

A partir de lo analizado podemos decir que la presidencia de Arturo Frondizi y Mauricio Macri presentan grandes puntos en común en cuanto a su política exterior. Este trabajo consideró la similitud entre sus políticas económicas y sistema de creencias como punto fundamental para establecer esta convergencia en sintonía a lo estipulado por la hipótesis central. Sin embargo, reconozco que puede haber otros factores que afecten esta condición y aliento a quienes deseen trabajar sobre la política exterior argentina a explorar más sobre este tema.

En cuanto a la figura de Frondizi y el caso en cuestión que hemos analizado, podríamos decir que las señales declarativas no son congruentes con las señales operacionales a pesar de sus fuertes convicciones, comprobando la segunda hipótesis. El factor que incide aquí es la presión de grupos internos, en este caso las Fuerzas Armadas, siendo un argumento que no es tratado en el texto de Bell (1989) pero que si se trata en el texto de Amorim Neto y Malamud (2015). En cuanto a la figura de Macri y la cuestión venezolana, podemos observar que hay una congruencia entre lo que dice y luego hace. Sin embargo, debemos considerar el argumento de Bell (1989), ya que en principio observamos un discurso fuerte por parte de Macri que luego cambia hacia uno más moderado.

A partir de lo trabajado, podemos mencionar que los factores domésticos que mencionan Amorim Neto y Malamud (2015), comprendiendo la ideología del presidente y la fuerza política, la inclinación ideológica del gabinete, la fortaleza legislativa de la izquierda y la presencia y el peso de los militares en el gabinete influyeron negativamente en la congruencia de las señales declarativas con las operacionales. Estas variables condicionan el accionar de los presidentes, tal como hemos visto, comprobando la tercera hipótesis de la investigación. En el caso de Frondizi la incongruencia entre dichos y hechos de debió por el estamento militar y en el caso de Macri por el peso del kirchnerismo.

Hemos identificado la baja polaridad interna, siguiendo el concepto de Alons (2007), de ambos gobiernos en conjunto a una fuerte polarización ideológica, condicionando a los presidentes en su accionar de política exterior, tal como se estableció en la cuarta hipótesis del trabajo. La polarización en el caso de Frondizi combinó el peso de la antinomia entre peronistas y antiperonistas con el efecto regional de la Revolución Cubana en las acciones de guerrilla en la región en América Latina y la polarización internacional propia de la Guerra Fría. En el caso de Macri se evidenció una competencia interna entre kirchneristas y anti-kirchneristas sumando a la grieta regional provocada por el choque entre el Eje Bolivariano y sus opositores, en conjunto a la grieta internacional provocada por asunción de Trump a nivel sistémico.

Aquí me gustaría traer nuevamente a George (1969) y su visión de la política exterior, donde enfatiza que la política exterior no está dirigida hacia el mundo externo sino hacia la 'imagen' que el mundo tiene de uno, de la forma en cómo te ven. Esta imagen que se crea es de vital importancia ya que incluye las percepciones subjetivas de la sociedad y las creencias de los líderes del exterior en el momento de tomar decisiones. Puede que la Argentina de Frondizi no estaba del todo en orden, claramente habían presiones e intentos de desestabilización, pero lo importante era mostrarle al mundo que sí lo estaba, que él estaba determinado y decidido en el camino que había que tomar: el del desarrollo. En la actualidad, también estamos en un momento difícil. Hay altos índices de pobreza y se percibe, incluso para los más optimistas, que hay una decadencia que venimos arrastrando en términos culturales, de educación y valores morales. Por más que la economía esté todavía estancada, Macri debe salir al mundo y captar la atención de las fuentes de inversión para llevar a cabo su política económica.

De esta forma concluye el trabajo. Agradezco al lector su tiempo e interés y espero haber generado un mínimo aporte a la disciplina que amo.

### Anexo I. Declaración de Viña del Mar

Documento extraído del libro de Albino Gómez, *Arturo Frondizi: El Último Estadista. La vigencia de un proyecto de Desarrollo* de 2004.

“Suscripta por los Sres. Presidentes de la Nación Argentina, Dr. Arturo Frondizi y de la Republica de Chile, Ing. Jorge Alessandri el 11 de setiembre de 1961, en la ciudad de Viña del Mar.

Reunidos en Viña del Mar los días nueve, diez y once de setiembre de mil novecientos sesenta y uno, los presidentes de la Nación Argentina y de la República de Chile, han mantenido las más cordiales conversaciones sobre problemas de política internacional y han podido apreciar la perfecta coincidencia de sus puntos de vista de los cuales dejan constancia en la presente Declaración:

1) Ambos presidentes, con plena conciencia de las responsabilidades que incumben a Argentina y Chile como miembros de la comunidad internacional, expresan su inquebrantable propósito de cooperar por todos los medios a su alcance al afianzamiento de una convivencia pacífica; para ello invoca tanto el testimonio de una tradición de armonía y concordia entre sus pueblos, como el convencimiento de que siempre es posible encontrar soluciones a los difíciles problemas que existen en el plano mundial y continental por los recursos que brinda el derecho internacional, particularmente por negociaciones que excluyen la coacción y la amenaza. Señalan en consecuencia la honda preocupación de sus pueblos y gobiernos ante el ritmo creciente de preparativos bélicos y muy en especial por la reanudación de las explosiones de armas nucleares.

2) Consideran que para mantener la paz es indispensable asegurar en el orden internacional el pleno imperio de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, en especial, de aquellos que se refieren a la autodeterminación de los pueblos. Al respecto de las soberanías de los Estados y a la condenación de todo tipo de discriminación racial, estiman igualmente que gran parte de las actuales tensiones internacionales se debe a que aún existen pueblos que no han logrado su plena independencia, lo que compromete todo esfuerzo común a favor de la paz. Por ello reiteran su oposición a la subsistencia de cualquier forma de sumisión de una nación a otra.

3) En presencia de tendencias ideológicas que tratan de imponerse por la violencia, negando los valores espirituales inherentes a la personalidad humana, proclaman una vez más, su adhesión a los principios de la civilización occidental que conforman una sociedad auténticamente libre en donde las ideas se expresan por medio de una democracia representativa, perfeccionada constantemente, por elecciones libres y periódicas. Desde la perspectiva sudamericana de sus países, declaran que sólo a través de la democracia representativa tendrán justa solución los problemas políticos, económicos, sociales y culturales de las naciones del hemisferio. En consecuencia, la democracia representativa debe caracterizarse por la decisión e sus gobiernos de enfrentar con urgencia y hondo sentido de justicia las aspiraciones de progreso de sus pueblos.

4) En relación a los problemas específicos de América, expresan su más ferviente anhelo de que todas las naciones del Continente respalden y fortalezcan el sistema regional. Con tal objeto señalan la urgencia de movilizar la solidaridad continental para que alcancen auténtica vigencia los principios de la Carta de Bogotá, entre los cuales cabe destacar la fiel observancia de los tratados respecto al ejercicio de los Derechos Humanos, la no intervención en los asuntos internos y externos de los Estados y la autodeterminación de los pueblos.

5) Decididos a continuar con la mayor energía todos los esfuerzos necesarios para acelerar el proceso de desarrollo de sus países, ambos mandatarios expresan la convicción de que la Alianza para el Progreso y la Carta de Punta del Este, representan una etapa nueva y promisoría en el campo de la cooperación interamericana. Reiteran la decidida voluntad de llevar adelante en sus respectivos países los acuerdos contenidos en dicha Carta. Declaran que el éxito de esta empresa común dependerá del estricto cumplimiento de los compromisos recíprocos contraídos, que por una parte obligan a los países latinoamericanos a proseguir y perfeccionar los esfuerzos hechos para estimular el desarrollo económico y social, y por otra comprometen al Gobierno de Estados Unidos de América a proporcionar la necesaria cooperación financiera y técnica y a extender su colaboración a los diversos aspectos de las actividades económicas y comerciales interamericanas, dentro de los términos señalados en la Carta. Al ratificar su fe en la Alianza para el Progreso y en la Carta de Punta del Este y recordando el espíritu de cooperación que las hizo posibles, ambos mandatarios comparten la confianza de que tal actitud se mantendrá en la forma en que ha sido anunciada por el presidente Kennedy y reiterada en la reunión de Punta del Este.

6) Con el propósito de acentuar la voluntad de cooperación que los anima, ambos presidentes han decidido que sus gobiernos efectúen consultas de carácter permanente sobre todos los asuntos de interés común con el objeto de coordinar su acción en los organismos internacionales y en el ámbito regional y mundial, y en especial para el más efectivo cumplimiento de las responsabilidades continentales de Argentina y Chile

7) Al destacar el alto significado americanista de las iniciativas adoptadas y las declaraciones formuladas por otros mandatarios americanos, los presidentes de la Nación Argentina y la República de Chile, expresan su satisfacción de que el nombre y constructivo espíritu que ha inspirado la presente Declaración sea el mismo que informara, entre otros, a los documentos suscriptos por ambos Gobiernos en Uruguayana y Brasilia, respectivamente”.



Universidad de  
**San Andrés**



Universidad de  
**San Andrés**

## Bibliografía

Allison, Graham. 1999. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.

Alons, Gerry. 2007. "Predicting a State's Foreign Policy: States Preferences between Domestic and International Constraints". *Foreign Policy Analysis*. Vol. 3. N°3. Massachusetts: International Studies Association.

Amorim Neto, Octavio y Malamud, Andrés. 2015. "What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil and Mexico, 1946-2008". *Latin American Politics and Society*. Miami: Universidad de Miami.

Axelrod, Robert. 1976. "The Cognitive Mapping Approach to Decision Making" en AXELROD, Robert. *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Babini, Nicolás. 1984. *Frondizi: de la Oposición al Gobierno*. Buenos Aires: Editorial Celtia.

Bell, Coral. 1989. *The Reagan Paradox. American Foreign Policy in the 1980's*. New Jersey: Rutgers University Press.

Borst, Solange. 1997. *La fragilidad democrática ¿Motivo de convergencia en la política exterior argentina? Los casos de Frondizi y Alfonsín*. Trabajo de graduación. Universidad de San Andrés. Buenos Aires.

Camilión, Oscar. 1999. *Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996)*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.

Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos. 2003. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: GEL. A través del sitio web [www.argentina-rree.com](http://www.argentina-rree.com)

Corigliano, Francisco. 2016. *Los espacios geográficos de la política exterior argentina. De la Revolución de Mayo a la actualidad*. Editorial Académica Española.

Crespo Montes, Raúl. 2009. *Arturo Frondizi. Su Presidencia*. San Isidro: Academia Provincial de Ciencias y Artes de San Isidro.

Cresto, Juan José. 2001. *Presidente Frondizi. La Política Internacional a través de sus viajes al Exterior*. Buenos Aires: Editorial Edivérn.

Flores, Marcelo. 2004. “Modelos de Análisis de Política Exterior. El caso de la crisis diplomática entre México y Cuba”. *Revista Mexicana del Caribe*. Vol. IX. N°18. Chetumal: Universidad de Quintana Roo.

Frondizi, Arturo. 1975. *El Movimiento Nacional*. Buenos Aires: Editorial Losada.

Frondizi, Arturo. 2012. *Mensajes presidenciales 1958-1962*. Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi.

George, Alexander. 1969. “The Operational Code: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making”. *International Studies Quarterly*. Vol.13. N°2. Oxford: Oxford University Press.

George, Alexander. 1991. *La decisión presidencial en Política Exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Golan, Galia. 2000. “Soviet Foreign Policy and the Gulf War: The Role of Domestic Factors” en MORGAN, Patrick M. and NELSON, Keith L. *Re-Viewing the Cold War: Domestic Factors and Foreign Policy in the East-West Confrontation*. Connecticut: Praeger.

Gómez, Albino. 2004. *Arturo Frondizi: El Último Estadista. La vigencia de un proyecto de Desarrollo*. Buenos Aires: Ediciones Lumiere.

Holsti, Ole. 1976. “Foreign Policy Decision-Makers Viewed Psychologically: Cognitive Processes Approaches”. *American Behavioral Scientist*. Vol.20. N°1. California: Sage Publications

Lanús, Juan Archibaldo. 1984. *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé Editores.

Luna, Félix. 1963. *Diálogos con Frondizi*. Buenos Aires: Editorial Desarrollo.

Ortiz de Rozas, Carlos. 2011. *Confidencias diplomáticas*. Buenos Aires: Aguilar.

Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game". *International Organization*. Vol. 42. N°3. Boston: Massachusetts Institute of Technology.

Rist, Gilbert. 2001. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de Science-Po.

Rosati, Jerel y Scott, James. 2011. *The Politics of United States Foreign Policy*. Boston: Cengage Learning.

Russell, Roberto. 1996. "Sistemas de Creencias y Política Exterior Argentina: 1976-1989". *Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 204*. Buenos Aires: FLACSO.

Waltz, Kenneth. 1959. *El Hombre, el Estado y la Guerra*. Buenos Aires: Editorial Nova.

