



Instituto de
Relaciones
Internacionales

Serie: Tesis

Nº 17 / Septiembre 2007

El proceso de toma de decisiones como eje de la política exterior autónoma: el caso de la Argentina.

Diego Miguel Jiménez

 Ediciones IRI

El proceso de toma de decisiones como eje de la política exterior autónoma: el caso de la Argentina / Diego Miguel Jiménez - La Plata: Ediciones IRI, 2007.

83 p.; 17 x 24 cm. (Serie: Tesis; 16)

Dictamen del Jurado de Tesis:

La Plata, 10 de agosto de 2007

En la ciudad de La Plata, a los diez días del mes de agosto del año dos mil siete, siendo la hora 16:30 minutos, se reúne el Jurado de Tesis designado por Resolución N° 125 del Honorable Consejo Académico, según el expediente N° 400-1635/05 a fin de evaluar la Tesis presentada por el **Lic. Diego Miguel Jimenez**, en la Carrera de Maestría en Relaciones Internacionales, integrando el mismo los Señores Profesores **Angel Pablo Tello, Alejandro César Simonoff y Norberto Raúl Mendez**. Estando presente en el acto el Director de la Tesis, Profesor **Roberto Alfredo Miranda**. Aceptado el trabajo, por Resolución N° 221 del Honorable Consejo Académico, en el expediente mencionado, que versa sobre el tema “El sistema de toma de decisiones como eje de la política exterior autónoma: el caso de la Argentina”, procede el tesista a realizar su defensa pública durante el lapso de 60 minutos. El jurado considera que si bien la propuesta resulta interesante e importante, que en él aparecen opiniones de las cuáles se obvia su necesaria fundamentación. Además el abordaje de la Tesis presenta un desbalanceo entre esfuerzo empleado y el resultado obtenido. Por lo tanto el Jurado califica con 7 (Bueno). Con lo que finalizó el actos siendo la hora 17:30.

Firmado: **Alejandro Simonoff, Norberto Consani, Angel Tello**

<u>Introducción</u>	<u>5</u>
Los paradigmas argentinos en política exterior	7
<u>Parte I: Supuestos teóricos</u>	<u>15</u>
Capítulo I: Sobre la autonomía y las elites en los teóricos contemporáneos	17
Capítulo II: La toma de decisiones: aspectos teóricos relevantes	33
<u>Parte II:</u>	
<u>Los modelos de Allison aplicados al análisis de casos de la política exterior Argentina contemporánea</u>	<u>43</u>
Capítulo III: Análisis de tres casos de la política exterior Argentina	43
<u>Conclusión</u>	<u>75</u>
<u>Bibliografía</u>	<u>79</u>

Introducción

Desde su aparición como Estado independiente, la República Argentina ha tenido un derrotero inestable.

No es preciso profundizar mucho para corroborar la anterior afirmación. Las luchas en los primeros años de vida independiente; las posteriores guerras civiles; el enfrentamiento entre Buenos Aires y la Confederación Argentina; el régimen de gobierno conservador; el inestable siglo XX, en términos políticos y económicos, la profunda crisis del año 2001, son ejemplos claros de una trayectoria particular.

Evidentemente, la política exterior no fue ajena a esto. Sus consecuencias en ella tampoco.

La Argentina tuvo su organización institucional definida, al menos en lo que a carta constitucional se refiere, recién en 1853, 40 años después de la revolución de mayo (para ser más exactos, en lo que respecta a su definitiva institucionalización, la capitalización de Buenos Aires recién se resolvió en 1880). La misma siguió un modelo alberdiano que creará una *mix* entre el fuerte centralismo de Buenos Aires y sus intereses económicos hegemónicos y las fuerzas federales del interior, que a pesar de no poder articular un frente poderoso y homogéneo frente al unitario porteño, van a tener una gran influencia en el armado constitucional.

Un fuerte presidencialismo será la característica central de la Carta Magna que seguirá como modelo la norteamericana de 1787.

Un fuerte presidencialismo será también el sesgo característico de la práctica política y decisional en la Argentina.

Ese modo de ejercer el poder sellará de algún modo la forma de hacer política exterior, que como desarrollaremos más adelante, en lo que al presente se refiere, tiene un carácter monolítico, poco institucionalizado, en cuanto a la participación de otros poderes, y “cerrado” en cuanto a la apertura a actores no gubernamentales o no estatales (Ongs; universidades; grupos de interés, etc.)

En esta introducción realizaremos una aproximación a los distintos paradigmas que tuvo la política exterior Argentina, según sus diversos gobiernos (al menos los que dejaron una impronta perdurable en las conductas exteriores), y trataremos de determinar algunas constantes históricas en la forma de hacer política exterior de nuestro país.

Posteriormente haremos una aproximación al contexto externo que enfrenta la Argentina en este nuevo milenio y ya cerca del bicentenario de la revolución de mayo.

Como iremos desarrollando a lo largo de este trabajo, nosotros sostenemos la hipótesis de que la Argentina puede incrementar sus márgenes de acción autónoma en materia exterior, combinando, como requisito fundamental pero no excluyente, un sistema de toma de decisiones óptimo, relacionado con la existencia de unas élites funcionales a un proyecto autonómico.

Pero también creemos que un sistema de toma de decisiones óptimo requiere, para que sea efectivo, su democratización. Es decir: no debería estar centrado en el poder Ejecutivo y en algunos ministros o consejeros en materia exterior en forma exclusiva. Más cla-

ramente expresado: no debería descansar en los instintos o percepciones de un grupo reducido de personas que actúan como una “caja negra”.

La forma de tomar decisiones debe abrirse al “juego democrático”. Si bien la última palabra la tiene el Presidente, el mismo debería tener la predisposición cultural de abrir el debate en la materia a universidades, centros de estudio específicos, grupos de interés entre otro conjunto de actores no gubernamentales y no estatales.

No hacerlo constituye un anacronismo dada la complejidad y la interdependencia del sistema internacional.

Como veremos, la historia y la práctica política Argentina no facilitan esta visión.

Los paradigmas argentinos en política exterior

A continuación realizaremos una breve aproximación de los distintos paradigmas que siguió la Argentina en su política exterior. Rescataremos de ellos los aspectos centrales y que consideremos relevante para nuestro trabajo.

Dentro de la convulsionada historia Argentina, las diferentes elites dirigentes van a tener distintos modos de ver el mundo y percibir nuestra nación dentro de él.

Los distintos paradigmas se van a construir sobre la idea de lo que es la Argentina, y en función de ello, se va a determinar cuál es el rol que debería cumplir nuestro país en el sistema internacional.

El paradigma Atlantista

A partir de 1862, con la definitiva incorporación de la provincia de Buenos Aires a la República Argentina, nuestro país va ensayar un modo de inserción internacional, que con sus matices, va a continuar hasta 1930.

Dentro del esquema de la división internacional del trabajo, que organiza la economía internacional de la segunda mitad del siglo XIX, siguiendo los esquemas del liberalismo clásico, nuestro país va a ocupar el lugar de una periferia productora de materias primas de origen agro - exportador.

Este primer “modo de acumulación”, como lo denominan algunos autores¹, se inicia con la asunción de Julio A. Roca a la presidencia de la República y culmina con la caída de H. Yrigoyen en 1930.

La política exterior de este período va a estar asentada en un fuerte vínculo con Gran Bretaña; proveedora de capitales, principal compradora de los productos argentinos y todavía en esa época, eje principal de la economía capitalista mundial.

Este paradigma tenía las siguientes características:

- Aislamiento con respecto a América Latina², consecuencia de los débiles vínculos comerciales del país con la región, y de la complementariedad económica con Gran Bretaña (bilateralismo).
- Visión estática de la realidad del sistema internacional (Argentina ocupando su rol periférico ya explicado en una división internacional del trabajo que se la imaginaba permanente en el tiempo).
- Confrontación y disenso con Estados Unidos(caso de las conferencias Panamericanas)

Dentro de lo que también podemos denominar modelo eurocentrico, se encuentra el período de los gobiernos radicales (1916 – 1930), que llegaron al poder luego de la apertura política iniciado luego de la sanción de la denominada “ley Sáenz Peña”, en 1912.

Este período no cambia el tradicional vínculo con Gran Bretaña ni tampoco la “hostilidad” con respecto a los Estados Unidos.

¹ RAPOPORT, M. – SPIGUEL, C.: *Política exterior Argentina. Poder y conflictos. (1880/2001)*. Bs. As. Capital Intelectual, 2005. Pág. 11.

² RUSSELL, R. – TOKATLIAN, J.G.: *El lugar de Brasil en la política exterior Argentina*. Bs. As., FCE, 2003. Pág.18.

Sí podemos agregar el marcado neutralismo en política exterior del presidente Yrigoyen (baste recordar la posición de nuestro país ante la guerra del 14), sustentado en claros intereses comerciales y en la cosmovisión idealista propia del presidente.

Esta concepción “pacifista” iba de perillas con la calma necesaria, a los ojos de los gobernantes, que necesitaban las relaciones comerciales para desarrollarse plenamente.

La idea de la paz como presupuesto de la prosperidad, fue asumida con éxito por la llamada “generación del ‘80”³, y continuada en las administraciones radicales.

Durante el período del Presidente Alvear, las relaciones con Estados Unidos se hicieron más intensas, producto de la creciente rivalidad del país del norte con Gran Bretaña, motivadas por el deseo del primero, de incrementar su influencia en la economía Argentina.

Las inversiones americanas van a crecer dando lugar al establecimiento del famoso triángulo económico entre los países mencionados.

Igualmente, pese a la lenta caída de Gran Bretaña del podio de las naciones más importantes del mundo, su vínculo “especial” con nuestro país va a continuar hasta los años ‘50, proceso iniciado dramáticamente producto de los efectos de la crisis de 1929 y el fin del liberalismo clásico en las relaciones económicas internacionales, y en la economía Argentina en particular.

Un nuevo rumbo ¿cuál?

Sin dudas 1930 es un año de quiebre en la historia de la República Argentina.:

- Desde el punto de vista político se produce la primera alteración del orden constitucional con el golpe de Estado perpetrado el 6 de septiembre de ese año. Con el se va a iniciar un ciclo de inestabilidad institucional que durará hasta 1983.
- Desde el punto de vista económico, se van a sentir fuertemente los efectos de la crisis de Wall Street ocurrida en 1929. Los precios de las materias primas van a declinar (y lo seguirán haciendo las décadas siguientes) afectando las exportaciones argentinas, la capacidad de importación del país y la acentuación de la brecha entre el centro y la periferia. La relación con Gran Bretaña se va a ver afectada luego de la Conferencia de Ottawa(1933), a partir de la cual, nuestro principal comprador va privilegiar sus antiguas colonias(Australia, Nueva Zelanda) como sus nuevos proveedores de los productos primarios que antes le compraba a nuestro país
- Desde el punto de vista de la política exterior se va a producir una crisis de inserción internacional⁴ que pone de manifiesto el problema de la identidad internacional de nuestro país,⁵

El paradigma globalista

Se va a iniciar entonces lo que R. Russell y J. G. Toklatian denominan “Paradigma globalista” que se va a extender desde los comienzos de los años ‘40 hasta el final de la Guerra Fría.

³ FERRARI, G.: *Esquema de la política exterior Argentina*. Bs. As, EUDEBA, 1981. Pág. 7.

⁴ FIGARI, G.M.: *De Alfonsín a Menem.....*P.46.

⁵ RUSSELL, R. – TOKATLIAN, J.G.: Ob. Cit. P. 26.

Este paradigma hace referencia a la diversificación de los vínculos internacionales de nuestro país y a su participación activa (en foros internacionales por ej.) en negociaciones sobre temas políticos y económicos de naturaleza global (conflicto N/S, conflicto E/O por nombrar los más importantes).

Los mismos autores puntualizan sus principales características⁶:

1. No-alineamiento con EEUU
2. Alto perfil en los foros internacionales
3. Rechazo a organizaciones y regímenes internacionales que procuren congelar la distribución del poder mundial
4. Oposición al establecimiento de organismos supranacionales que coarten la autonomía y el desarrollo argentinos
5. Impulso a la integración latinoamericana
6. Estrategia de sustitución de importaciones en el ámbito nacional y regional
7. Introducción de reformas al sistema económico y financiero internacional
8. Diversificación de los socios comerciales externos sin barreras ideológicas.

Si bien las principales coordenadas de la posición Argentina en los asuntos externos son las anteriormente mencionadas, es preciso recalcar algunas particularidades del período, que acentúan esa búsqueda, a nuestro criterio todavía inconclusa, de una inserción adecuada de nuestro país en el sistema internacional.

Por esta razón reseñaremos brevemente los aspectos centrales, en el ámbito exterior, de la experiencia peronista (1946 – 1955), el desarrollismo (1958 – 1962), el Proceso de Reorganización Nacional (1976 – 1983) y los años de Alfonsín (1983 – 1989)

El peronismo

Quizá lo más característico del peronismo en materia internacional sea el concepto de “tercera posición” como estrategia exterior de la Argentina en el mundo de la Guerra Fría. Posición que M. Rapoport explica claramente⁷: balancear el peso de EEUU, procurando protagonismo en América Latina apoyándose en la tradicional conexión con Europa y estableciendo relaciones con el bloque soviético, aunque sin abandonar la pertenencia a occidente.

El peronismo ensaya lo que en los términos de J.C. Puig se denominó “autonomismo heterodoxo”. Es decir un reconocimiento de la dependencia económica, tecnológica y militar en relación con los EEUU, pero como contrapartida proponerse como metas la consecución de objetivos políticos autonómicos para balancear y buscar contrarrestar la falta de independencia en las otras tres áreas.

Estos conceptos se enmarcaban en otras concepciones políticas más generales del peronismo de los años '40 y '50: el desarrollo del mercado interno, la industrialización con una apuesta al capital nacional público y privado y el dirigismo estatal en materia económica y social.

Si bien a partir de 1951 algunas políticas se modificaron (caso de las inversiones extranjeras y una apuesta a mejorar la productividad junto con la puesta de limitaciones al activismo sindical), las ideas esbozadas constituyeron el núcleo central de las concepciones del justicialismo.

⁶ Idem. Pág. 31.

⁷ RAPOPORT, M – SPIGUEL, C: Ob. Cit. Pág. 36 – 37.

El desarrollismo

El desarrollismo quería cambiar la estructura económica de nuestro país, excesivamente dependiente de las exportaciones agropecuarias y sin desarrollo energético y de la industria pesada. Consideraba que era necesaria la inversión extranjera para ello, más capacitada en el desarrollo de esos rubros.

¿De qué sirve el desarrollo de la industria liviana si dependemos de la importación de maquinarias e insumos que siguen siendo en agujero en nuestro comercio exterior?, era la pregunta básica de cualquier desarrollista. Existía una brecha tecnológica y había que buscar el modo de superarla. Había que integrar el país y desarrollarlo.

Por estas razones la política exterior del gobierno de Frondizi tuvo un sesgo economista que privilegia la relación con EEUU para favorecer la inversión directa de capitales de ese país. Esto implicaba reconocer su liderazgo mundial.

También tuvo un acercamiento con América Latina especialmente con Brasil, tratando de esbozar alguna actitud autónoma como por ej.: la relación con Cuba pos revolución de 1959.

Es interesante mencionar que fue un gobierno débil de origen que pudo mantenerse en el poder durante cuatro años gracias a la capacidad de iniciativa y pragmatismo del presidente.

El Proceso de reorganización nacional

En los años setenta se inicia el denominado proceso de globalización, que en términos de política exterior significa una mayor interdependencia entre los Estados y la aparición de nuevos actores en el sistema internacional: multinacionales, capital financiero, organismos internacionales.

Además de ello, aumentan los canales que conectan a las sociedades: interestatales, transgubernamentales y transnacionales⁸.

En este contexto, sin olvidarnos la fuerte presencia de la Guerra Fría, los militares del proceso observaron el mundo como el escenario de la lucha de dos modos de vida y valores: occidente y el comunismo.

Un alineamiento con EEUU, un liberalismo económico y un conservadurismo político teñidos de supuestos básicos del realismo, fueron las líneas generales de toda la etapa militar⁹.

Si bien hubo modificaciones debido a cambios en la política americana o a cambios de presidentes en el seno de la Junta de gobierno, la administración militar siguió en la tónica occidentalista.

La condena del presidente Carter a las violaciones a los derechos humanos fue vista como una incomprensión por parte de EEUU. Por otra parte la Argentina no va a participar del embargo cerealero a la Unión Soviética de 1980, por motivos de pragmatismo económico no por cuestiones ideológicas.

La guerra de Malvinas va a poner al desnudo las limitaciones de comprensión de los militares del funcionamiento del sistema internacional y su sistema de alianzas, obli-

⁸ FIGARI, G.: Ob. Cit. Pág.69.

⁹ RUSSELL, R.: *Sistema de creencias y Política Exterior Argentina(1976 –1989)*. Bs. As., FLACSO., julio de 1996. Pág.9.

gando al gobierno a ensayar políticas reñidas con sus presupuestos ideológicos (por ej. Acercamiento a los no – alineados).

En conclusión, el proceso militar rompió con esa idea autonomista originada en la etapa peronista que persistió en algunos sectores del radicalismo y del frondizismo

Se modificó también la apuesta económica Argentina sustentada en la industrialización sustitutiva y un esquema de “relativo” autonomismo ensayado por Perón, Illia y en cierta medida por Frondizi, pasando ahora a la aplicación de políticas neoliberales.

Dichas políticas favorecieron la inserción argentina en el mercado mundial apoyada en el sector agro exportador¹⁰, el fuerte endeudamiento, la desindustrialización y la creciente dependencia del capital extranjero. Menuda herencia diplomática y económica para el período alfonsinista.

Los años de Alfonsín

La política exterior del gobierno radical se puede sintetizar de la siguiente manera: búsqueda de apoyo para la consolidación de la democracia de gobierno europeos afines (social demócratas), política de acercamiento a Latinoamérica, especialmente a Brasil y países vecinos (MERCOSUR), relación madura con Estados Unidos y una relación con la URSS en el plano económico y diplomático.

Una política sustentada en el fuerte idealismo del presidente, un idealismo fuertemente presente en el sistema de creencias del partido radical.

Una concepción que sostenía que la Argentina era no – alineada, occidental y en vías de desarrollo¹¹.

Un presidente que consideraba que la autonomía debía buscarse más por vía de la regionalización que individualmente, y que buscaba utilizar la política exterior para consolidar la democracia.

Si bien se hicieron avances en la relación con los países vecinos, especialmente con Brasil, si bien se buscó una relación realista y madura con EE.UU., sobre todo a partir de 1985 con la implementación del plan Austral, existió una fuerte dosis de voluntarismo que descuidó, a nuestro criterio la dimensión económica – comercial de la política exterior.

Un fuerte endeudamiento heredado y retroalimentado, el fracaso del plan Austral, sumada a la derrota en las elecciones de 1987 y la rápida pérdida de poder, obliga al presidente a entregar el poder en forma anticipada en un clima social tenso marcado por la hiperinflación.

Algunas consideraciones acerca del paradigma globalista

Si bien se pueden encontrar algunas continuidades en él: la presencia de algunas intenciones autonomistas, el reconocimiento del liderazgo mundial y hemisférico norteamericano y la necesidad de reforzar los lazos regionales, la notable inestabilidad política y económica del período impidieron definir un modo de inserción adecuado a nuestro país.

Describimos algunos intentos de inserción internacional del país desconectados entre sí, con avances y retrocesos pero no con un norte claramente definido.

Nuestro país pasa de un fuerte dirigismo económico a un impulso a las inversiones extranjeras, de un intento de salir del esquema agro exportador a un intento de reinstalarlo o

¹⁰ RAPOPORT, M. – SPIGUEL, C.: Ob. Cit. Pág. 43.

¹¹ RUSSELL, R.: Ob.Cit. Pág.39.

al menos de beneficiar a sus herederos, del alineamiento con occidente representado por Estados Unidos a la búsqueda de relaciones maduras con el país del norte pos guerra con su principal aliado en 1982.

Se pasa de esquemas heterodoxos a realistas pasando por el idealismo en el sistema de creencias del virtual inquilino de la Casa Rosada.

Si el mundo era complejo la Argentina no resolvía adecuadamente su auto percepción y la percepción del sistema internacional, quizá esta última, una virtud de los impulsores del paradigma atlantista.

Argentina había perdido el rumbo, tenía una crisis de identidad internacional.

El realismo periférico o el paradigma de la aquiescencia internacional

Si bien utilizamos palabras de Russell y Tokatlian para definirlo¹², la expresión más difundida para definir la política exterior de la Administración justicialista (1989/1999), es Realismo Periférico.

En líneas generales esta visión describe a la Argentina como un país periférico, irrelevante para las grandes potencias, pobre y endeudado. En esta línea de razonamiento, y teniendo en cuenta el fin de la Guerra Fría y el desmembramiento de la Unión Soviética, la conclusión era sencilla: La Argentina debía plegarse a los objetivos políticos de los Estados Unidos, no confrontarlo en cuestiones que no afecten a los intereses básicos de nuestro país, reinstalarse en Occidente y desarrollarse económicamente.

Por primera vez la Argentina va a aceptar un liderazgo externo en su política exterior¹³.

Si bien durante este periodo, sobre todo en la segunda administración de Carlos Menem, se cultivaron las relaciones con el Brasil (algunos ven en esto un desencanto con respecto a las relaciones con EE.UU.), los buenos vínculos con el país del norte fueron centrales en la percepción del gobierno.

Durante el breve gobierno de Fernando de la Rúa hubo una diferencia de matiz. Las relaciones pasaron de “carnales” a “maduras”, se definió al MERCOSUR como estratégico pero la fugacidad del gobierno no permitió profundizar ninguna de las relaciones y observar sus resultados.

La crisis del 2001 y los años siguientes

La crisis no solo mostró la fragilidad del sistema económico argentino y su vulnerabilidad externa, sino también agudizó negativamente la relación entre los ciudadanos y sus representantes.

En otro sentido desorientó internacionalmente a la Argentina¹⁴.

¿Estados Unidos, el ALCA, una apuesta al MERCOSUR ampliado? Son preguntas que la actual administración todavía no respondió claramente.

¹² RUSSELL, R. – TOKATLIAN J.G.: *El lugar de Brasil en la política exterior Argentina*. Bs. As., FCE, 2003. Pág. 45

¹³ Las implicancias de esta teoría y su aplicación en el gobierno justicialista las desarrollaremos en capítulos posteriores.

¹⁴ En el capítulo dedicado a la negociación de la Deuda Externa se explica y observa esto con mayor detenimiento.

Creemos que en esas respuestas se encuentra parte de la solución a los problemas que enfrenta el país.

El actual contexto internacional y las posibilidades de la Argentina

La estructura del sistema internacional ya ha dejado de ser bipolar para transformarse en un ordenamiento que tiene como emergente a una superpotencia militar y económica en los Estados Unidos.

Esta virtual situación hegemónica se encuentra "amenazada" al menos en términos políticos y económicos por el continuo crecimiento chino y por los contrapesos que pueden generar la Unión Europea y Japón.

Un contexto de inseguridad internacional surcado por el flagelo del terrorismo y por la cruzada norteamericana por derrotarlo.

Además de la creciente interconexión económica, financiera y comunicacional, nos encontramos en un mundo que crece pero en forma desigual generando problemas tales como las migraciones de los países pobres a los ricos o la conformación de islas de globalización en economías emergentes, acentuando las asimetrías intra – estatales.

En este contexto la Argentina tiene el doble desafío de desarrollarse y para ello encontrar la forma adecuada de hacerlo óptimamente.

Esto supone dos cuestiones importantes a resolver, puntos relacionados íntimamente:

- Su forma de desarrollo interno: institucional, económico y social,
- Su forma de inserción internacional

Esta tesis se propone dar respuestas al segundo punto.

Este trabajo tiene por objetivo determinar cuan reales son las posibilidades de políticas autonómicas en el contexto actual. Y, en caso de que la respuesta fuese afirmativa, determinar en que medida la existencia de elites funcionales y un determinado sistema de toma de decisiones, pueden influenciar para que la inserción Argentina en el contexto internacional redunde en beneficios para toda la sociedad.

Siguiendo este razonamiento este trabajo va a estar organizado del siguiente modo:

1. La primera Parte estará dedicada a aspectos teóricos: la autonomía y el sistema de toma de decisiones.
2. Una segunda Parte dedicada a aspectos prácticos: análisis de tres casos de la política exterior contemporánea de la Argentina por medio de los cuales intentaremos comprobar nuestra hipótesis.
3. Por último elaboraremos nuestra conclusión.

Parte I: Supuestos teóricos

Capítulo I: Sobre la autonomía y las elites en los teóricos contemporáneos

Como observamos en la Introducción, la República Argentina requiere, para incrementar sus márgenes de acción independiente, abandonar su “praxis” histórica en materia de política internacional.

Como ya apuntamos, esta práctica se sustenta en un fuerte presidencialismo decisonal producto de la particular historia de nuestro país y de su estructura política e institucional.

Este derrotero hizo que la política exterior se convirtiera en un “gheto” cerrado y monolítico, concentrado en forma exclusiva en el Poder Ejecutivo.

Es por ello que creemos necesario, antes de abordar el análisis de casos que avalen lo que estamos afirmando, realizar un análisis teórico de los conceptos de Autonomía, Elites y de la teoría de la decisión., que nos brindarán un soporte teórico para sostener nuestra hipótesis.

La misma parte de una pregunta clave: ¿la Argentina puede incrementar sus márgenes de acción autónoma? Nosotros pensamos que sí, contemplando como pre – requisitos la modificación del sistema de toma de decisiones para transformarlo en uno más abierto. Cambio que requiere la existencia de elites “funcionales” comprometidas con objetivos autonómicos.

Consideraciones iniciales

El análisis de las reales posibilidades de que un Estado de medianas dimensiones pueda esgrimir una política exterior que exhiba conductas autonomizantes, nos exige un estudio de las principales teorías que han pretendido explicar el comportamiento de los Estados en el ámbito exterior, y que se han ocupado del estudio de la Autonomía.

Pero esa meta estaría incompleta si nos centráramos solamente en las teorías que denominamos *céntricas* (realismo, idealismo, estructuralismo e interdependentismo), por provenir de académicos que observan y explican los fenómenos internacionales desde la perspectiva e intereses de los países centrales.

En consecuencia, por considerarlo a los efectos de nuestra hipótesis imprescindible, haremos referencia a lo que piensan académicos pertenecientes, por perspectiva y formación a la periferia latinoamericana. Ellos son Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe.

Vale señalar, que nosotros pensamos que un Estado de medianas condiciones puede desarrollar conductas autonomizantes e incrementar sus márgenes de acción en la esfera externa, fortaleciendo y cualificando su sistema de Toma de Decisiones en política exterior. Es decir, el incremento de la autonomía tiene como pre – requisito necesario pero no sufi-

ciente, un óptimo sistema de Toma de Decisiones, entendido este último como el acto de elegir en forma eficiente entre alternativas posibles sobre las cuales existe incertidumbre¹⁵.

En otros términos: un buen sistema de toma de decisiones conduce a elecciones “racionales” y “factibles” de realizar acuerdos con las necesidades del Estado en materia de política exterior.

Consideramos también, que la autonomía es la capacidad de establecer metas propias y tratar de alcanzarlas. En términos de Dallanegra Pedraza¹⁶ desarrollar poder “sobre sí mismo” rehusándose a ser solo receptor de un poder ajeno.

Se deduce entonces que, dada la asimetría de la estructura de poder internacional, las grandes dificultades internas de los países de la periferia (económicas, políticas y sociales) debilitan un posicionamiento internacional “racional”, que la formulación de una política exterior autonomista sea una tarea compleja.

El mismo autor, en consonancia con lo que analizaremos más adelante reclama la existencia de elites funcionales a una estrategia autonómica. Elites que deben ser conscientes de la irrelevancia internacional de sus países y que deberían, para modificar esa condición, implementar iniciativas que a lo largo del tiempo (habla de décadas) mejoren el status internacional de su país¹⁷.

En función de lo anteriormente expresado se puede inferir que consideramos a la autonomía un concepto político y por ende dinámico, sujeto a cambios y reformulaciones constantes en su estrategia de consecución.

Al constituir un concepto político se transforma en un objetivo central del Estado, una meta que para los países medianos y de escasa relevancia internacional, puede ser consustancial con su progreso material, o incluso (la pérdida de autonomía) puede poner en peligro la supervivencia del propio Estado – nación, convirtiéndolo en un mero apéndice irrelevante de la estructura de poder internacional.

En esa estructura internacional existen jerarquías entre países, por consiguiente la distribución de capacidades estatales es asimétrica. Por ende, la búsqueda de la autonomía esta sujeta a avances y retrocesos, propios de la lucha por espacios de maniobra y poder en la esfera exterior por parte de los Estados. Lucha limitada por las dificultades que pueda tener un Estado en su esfera interna.

Nosotros pensamos que as esferas internas y externas de los Estados están vinculadas, y es por esa razón que sostenemos que un país podría tener serias dificultades en la formulación de su política exterior y en la obtención de resultados concretos en esta área, si en el frente interno existen deficiencias, sobre todo en lo que se refiere al modo en que se formula y se implementa la política exterior de un Estado.

Es en este punto donde adquiere relevancia la existencia de un moderno, eficiente y profesional Sistema de Toma de Decisiones.

Vinculado al sistema de Toma de Decisiones se encuentran las *elites*. En ellas incluimos a los dirigentes políticos, miembros o no del gobierno, los intelectuales y académicos universitarios, y a los empresarios, vinculados directa e indirectamente a los asuntos internacionales del Estado.

¹⁵ DOUGHERTY, J.E. - PFALTZGRAFF, R.L.: *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Bs. As., GEL, 1993. P. 482.

¹⁶ DALLANEGRA PEDRAZA, L.: *El orden mundial del siglo XXI*. Buenos Aires, Cuadernos de la universidad, 1998. P.93 –94.

¹⁷ DALLANEGRA PEDRAZA, L.: *El orden mundial del siglo XXI*. Buenos Aires, Cuadernos de la Universidad, 1998. P.103.

No creemos posible la formulación de una política exterior con rasgos autonomizantes producto de un adecuado sistema de TD, sin la existencia de un grupo dirigenzial funcional, en términos de H. Jaguaribe¹⁸, a la búsqueda del incremento de las márgenes de acción por parte del Estado en la esfera exterior.

La funcionalidad de las *elites* supone que ellas deben poseer aptitud para el liderazgo, percepción correcta de la realidad interna y externa, y que deben ser capaces de fijar objetivos precisos y realistas que el país debería perseguir y lograr en lo que política exterior se refiere.

Hipótesis

Podemos resumir lo anteriormente expresado con la siguiente fórmula:

$$\text{IAE} = \text{STDO} + \text{EF}$$

Donde IAE significa **incremento de la autonomía exterior**, STDO **sistema de toma de decisiones optimo**, y EF **elites funcionales**.

Resulta interesante mencionar que las teorías *céntricas* hacen una referencia solo marginal al concepto de autonomía, sin mencionar (hay alguna referencia marginal) en sus análisis bibliográficos lecturas de analistas internacionales del mundo periférico.

Lo dicho ilustra un tipo de perspectiva válida pero que transpolada y utilizada acriticamente para el análisis de la política internacional desde una visión conosureana, puede conducir a una apreciación y evaluación equivocada de la estructura de poder internacional por parte de los formuladores de política exterior de los países periféricos.

De allí que Puig afirme que es necesaria una teoría que explique los fenómenos internacionales con categorías de análisis elaboradas a partir de realidades propias de los países medianos y pequeños con posibilidades de incrementar su margen de acción propia¹⁹.

Nuestro objetivo no es la elaboración de una teoría "*periférica*", tan solo nos proponemos comprobar que la ecuación indicada más arriba, puede servir como pie de apoyo para la elaboración por parte de naciones medianas, como la Argentina, de una política exterior "realista" que suponga objetivos concretos y alcanzables, útiles para el fortalecimiento de la posición relativa exterior del Estado. Por esta razón creemos necesaria una revisión crítica de la teoría ya elaborada para rescatar elementos que nos sean de utilidad para confirmar la hipótesis esgrimida.

Las partes de la ecuación

En primer lugar nos vamos a ocupar de dos conceptos centrales de la ecuación: la Autonomía y las Elites

En una segunda sección de la Teoría de la decisión.

La autonomía en las ideas de J.C. Puig y H. Jaguaribe

El concepto Autonomía es central en el esquema de Jaguaribe y Puig, aunque con diferencias de tono en cuanto a su interpretación.

¹⁸ JAGUARIBE, H.: *Desarrollo político: sentido y condiciones*. Bs.As., Paidós, 1972. P94.

¹⁹ PUIG, J.C.: *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo I. Bs. As., GEL, 1984. P.25

No sucede lo mismo con las denominadas teorías clásicas, que si lo mencionan²⁰ no le dan un rol central en sus concepciones o directamente no lo tienen en cuenta (para el realismo la autonomía es solo nominal para los países de escasa relevancia internacional).

Igualmente, como veremos más adelante, hay algunos elementos que estas teorías explican que pueden ser de utilidad para precisar lo que entendemos nosotros por autonomía.

Los dos autores latinoamericanos mencionados coinciden en que la estructura del sistema internacional es asimétrica, por ende desigual y consecuentemente jerárquica. Se podría pensar entonces, que postulan una visión pesimista y difícilmente modificable.

Es allí donde aparece lo que ellos llaman “la permisividad “del sistema. Es decir la existencia de espacios “libres”, donde la presión de los países más poderosos, que controlan la estructura de poder mundial, es más flexible. “Grietas” que los países medianos de la periferia pueden utilizar como plataforma para el desarrollo de conductas autonomizantes.

Puig se refiere a ella (a la permisividad internacional) como la imposibilidad que tiene una potencia para imponer monolíticamente su voluntad a otra nación (recordemos que habla en el marco del enfrentamiento este – oeste, y se refiere a las relaciones entre EE.UU y la URSS y sus esferas de influencia durante la Guerra Fría). Esa capacidad limitada constituye el espacio a partir del cual se pueden seguir los pasos hacia la consecución de la Autonomía²¹ (los denomina dependencia paracolonia, Dependencia nacional, Autonomía heterodoxa y Autonomía secesionista) que menciona en sus escritos.

Evidentemente esa meta, mayor autonomía, dependerá de una decisión política que tome el gobierno, decisión basada en una descripción y análisis desapasionado de la realidad internacional.

La visión de Jaguaribe difiere según el momento internacional en que fue elaborada: en la época de la Guerra Fría la permisividad estará relacionada con la supuesta fluidez política que había en el hemisferio americano (EE.UU y el resto de América) en comparación con lo que sucedía en el área bajo la influencia política y económica de la URSS. Esta visión es bastante congruente con lo indicado por Juan Carlos Puig. En la época de la pos guerra Fría, la permisividad responde a las ventajas que atribuye a la multipolaridad²² donde la estructura regional MERCOSUR tendría (en función de los hechos pos 11 de septiembre lo vemos algo debilitado, al multilateralismo, dada las acciones unilaterales de los Estados Unidos) una posición determinante en la esfera regional y creciente en al ámbito global (ámbito dirigido por un “Directorio” integrado por EEUU, UE y posiblemente por China, Rusia y Japón).

En sus análisis, entonces, se contemplan espacios que los países pueden utilizar para mejorar su decisión y su poder relativo internacional. Mejoramiento posicional que necesita una decisión política que indique el rumbo a seguir. Desde el punto de vista del brasileño la decisión política debería tener una plataforma regional: el Mercado Común del Cono Sur.

Ambos coinciden en que la estructura del poder internacional brinda espacios que posibilitan acciones autónomas (espacios que hoy existen y pueden ser aprovechados). Por

²⁰ El Estructuralismo habla de autonomía para los países de la periferia siempre y cuando se produzca un cambio sistémico. El Interdependentismo, fundamentalmente, la condiciona a un correcto control de agenda y la vinculación de cuestiones.

²¹ PUIG, J.C.: OB. CIT. P. 74 a 78.

²² JAGUARIBE, H.: *El MERCOSUR y las alternativas para el orden mundial*. En: Revista de Ciencias Sociales N° 9, Universidad de Quilmes, 1998. P. 17

ende algunas naciones medianas podrían adoptar en ciertas áreas (habría que precisar cuales) conductas autonomizantes.

No creemos, igualmente, que la autonomía se obtenga por medio de una receta que contemple una serie de pasos a seguir (Puig). La estrategia internacional cuyo objetivo es la ampliación del margen de acción independiente del Estado no es lineal, como tampoco es rígida la estructura de poder mundial. Si bien podemos encontrar constantes en la estructuración del poder global (en el "Directorio" en términos de Jaguaribe), la actual interdependencia brinda mayores y variables espacios de acción para los Estados medianos que deseen aprovecharlas.

Tampoco pensamos que, en el caso del cono sur, la autonomía este atada exclusivamente, a la regionalización vía MERCOSUR (Jaguaribe). Si bien las alianzas regionales tienden, teóricamente, a mejorar las posiciones de negociación internacional de los países que las integran, los problemas internos de los Estados del Cono Sur dificultan los ya conocidos problemas de integración. Como dice Van Klaveren y estamos de acuerdo, en que vivimos "en un mundo cada vez más interdependiente y fluido, donde los países evitan los alineamientos rígidos y excluyentes procurando mantener las opciones internacionales abiertas"²³.

Para nosotros parte de los requisitos, pero no los únicos, para el incremento de la autonomía, son: la existencia de elites comprometidas con el objetivo autonómico, y un sistema de toma de decisiones adecuado.

Podríamos agregar que si bien la regionalización puede aumentar el poder de negociación de un país internacionalmente, esta claro que las asociaciones entre países asimétricos (el MERCOSUR es un caso que reúne asimetrías, debilidad institucional y escasa o indiferente vinculación con respecto a la asociación por parte de la población de los países miembros. Población que no percibe que beneficios podrían tener integrando una asociación de este tipo) automáticamente no resuelven los graves problemas de todo orden, especialmente en el interno (desigualdad, institucionalidad débil), que tienen sus países miembros.

En consecuencia aceptamos que existe un margen de permisividad en la actual estructura de poder mundial dada por su creciente interconexión y fluidez, pero condicionamos su aprovechamiento a la elección de una estrategia de inserción internacional adecuada. Estrategia donde la ecuación $IAE = STDO + EF$ sea resuelta con solvencia.

Si de los analistas latinoamericanos rescatamos la idea de "permisividad" del sistema internacional, las teorías *céntricas* aportan algo más en torno a este concepto.

La autonomía en las teorías céntricas

El liberalismo internacional

Los liberales internacionales mencionan generalmente a la cooperación y a la búsqueda de la armonía entre las naciones como una meta a conseguir, esto siempre posible si se parte de un ordenamiento internacional basado en Estados democráticos respetuosos de un Derecho Internacional acatado sin reparos por todos. Estados así comprometidos con una "comunidad internacional", que supone la existencia de valores globales aceptados y

²³ VAN KLAVEREN, A.: *América Latina: hacia un regionalismo abierto*. En: "Revista Estudios Internacionales" año XXX, N° 117, enero – marzo de 1997, Santiago de Chile. P. 77.

respetados, garantizarían la posibilidad de construir una *gobernanza global* basada en la aceptación y difusión de Instituciones globales²⁴.

En este mundo interrelacionado y con un gobierno global (una institucionalización internacional que regule las relaciones entre los Estados) la autonomía de las naciones se vería reducida (porque habría una sesión de la soberanía estadual en pos de un gobierno global), pero a la vez se vería reforzada para los pequeños y medianos países que no se hallarían tan condicionados, en su acción externa, al formar parte de un mundo basado en la cooperación y en el respeto a una ley y unos valores comunes.

La “permissividad” del sistema derivaría de la supuesta igualdad que tendrían los Estados en una estructura internacional dirigida por un “gobierno global”. Esa “igualdad” redundaría en la disminución de los constreñimientos externos en un mundo donde la consulta mutua y la cooperación primarían sobre el interés exclusivo y egoísta de los Estados, sobre todo los más poderosos.

Visión esta, que a nuestro criterio es utopista dada la actual conformación de la estructura de poder mundial, pero de la cual rescatamos el valor otorgado a los organismos internacionales como instrumentos que los Estados menos poderosos pueden utilizar para mejorar (mejor dicho disimular mejor su escasa relevancia, al menos para la mayoría dadas las actuales circunstancias) su posición internacional amortiguando, e incluso mejorando su poco poder dentro de la estructura internacional. En los organismos internacionales las naciones más débiles tienen la posibilidad de establecer alianzas para mejorar su posición relativa o para incluir temas en la agenda de discusión que de otro modo serían inexistentes.

El Interdependentismo

Esta misma idea parecen tener los interdependentistas cuando afirman que los organismos internacionales constituyen una plataforma válida que los Estados pequeños y medianos pueden usar para mejorar su posición asimétrica²⁵.

En un mundo donde las vinculaciones entre los países son múltiples y crecientes, la agenda de temas que inundan las relaciones entre los países incluye variados temas sin jerarquía. Controlar o participar en su confección, de la agenda, es vital para los países que deseen mejorar su posición relativa.

La utilización de los organismos internacionales, como lugar para sumar fuerza para lograr objetivos en política exterior, constituye un instrumento adecuado, según esta visión, que tendrían los países para incrementar su margen de acción autónoma.

La “permissividad” de la estructura internacional estaría dada por la posibilidad de participar en la elaboración de una agenda flexible incluyendo temas del propio interés. Una agenda “blanda” permite la inclusión de temas de interés que los países medianos de otro modo no podrían tratar o perseguir. Esa “permissividad” se potenciaría con la utilización de los organismos internacionales y la diplomacia multilateral como instrumentos factibles para el desarrollo de conductas autonomizantes.

El estructuralismo

²⁴ HELD, D. – MC GREW, A.: *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona, Paidós, 2003. P.118.

²⁵ KEHOANE, R. – NYE, J.: *Poder e interdependencia*. Bs. As., GEL, 1988. P.53-54.

El estructuralismo directamente descarta cualquier permisividad dentro de la estructura internacional para la periferia. Solo un cambio radical del sistema posibilitaría un mejoramiento de la posición de los países más débiles y la igualdad “real” no formal de los Estados. El capitalismo es un obstáculo para el progreso sentencia uno de sus principales exponentes²⁶, en consecuencia hay que modificarlo radicalmente.

La visión estructuralista es a nuestro criterio muy esquemática (esta planteada como una sucesión de economías e imperios mundo a lo largo de la historia) y determinista: la única salida de los pueblos oprimidos es una revolución de tipo socialista que conllevaría un cambio del sistema. Cambio que transformaría al mundo en un conjunto de Estados en pie de igualdad.

Esta perspectiva del estructuralismo es para nosotros una visión utópica y fuertemente pesimista porque no le brinda ninguna posibilidad a la mayoría de las naciones del mundo (africanas, asiáticas y latinoamericanas), las que integran la periferia, de mejorar su posición internacional. Tampoco constituye una teoría “operativa”, es decir que brinde elementos teóricos prácticos para superar la condición periférica.

No existiría virtualmente un margen de “permisividad” para los países periféricos, salvo que medie un cambio radical de la actual “economía - mundo capitalista”(dicho en los términos de esta visión).

Tampoco esta teoría explica, más allá del voluntarismo esgrimido por sus expositores, como sería ese mundo armónico y como se resolverían definitivamente las abismales asimetrías de todo orden que hoy existen entre los Estados y que parecen crecer cada vez más.

El realismo

Por ultimo el realismo parece sentenciar crudamente y negativamente la posibilidad de una acción autónoma de algunos (la mayoría) Estados. Para las naciones débiles la autonomía solo es nominal²⁷ según los realistas.

Los realistas también le quitan real influencia a la supuesta capacidad del Derecho Internacional de contribuir a la construcción de un mundo armónico bajo el imperio de una ley universalmente aceptada. Morgenthau afirma que la soberanía no es divisible y no hay consenso internacional en el acatamiento generalizado por parte de los países del Derecho Internacional²⁸. Podemos agregar a esto el convencimiento que tienen los realistas en referencia a las incertidumbres que generaría la existencia de un ordenamiento internacional multipolar.

La visión fuertemente pesimista con respecto al ser humano, la reducción de la explicación de las relaciones entre los Estados a la lucha por el poder y a la búsqueda del equilibrio, somete a la mayoría de los países a ser espectadores de un escenario internacional donde los actores protagónicos son pocos.

Pero esta visión hace hincapié en una mirada desideologizada, cruda y sin prejuicios de ningún tipo de la estructura de poder mundial, mirada imprescindible para las naciones medianas de la periferia, que según nosotros, pueden ampliar su margen de maniobra externa. Aunque a los realistas les pueda parecer ilusorio.

²⁶ AMIN, S.: *Los desafíos de la mundialización*, México, Siglo XXI, 1999. P.245.

²⁷ TOKATLIAN, J.G.: *Pos Guerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua*. En: Revista “Análisis político”, N°28, Bogotá, 1996. P27.

²⁸ MORGHENTAU, H.: *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Bs. As. , GEL, 1986. P.380.

Consideraciones en torno al concepto de autonomía

Nuestra posición particular nos acerca a la descripción de las relaciones internacionales, que considera a la interdependencia creciente entre los Estados como la forma más convincente de explicar la realidad de la política entre las naciones.

Una perspectiva que describe la existencia de canales múltiples de comunicación que vinculan a las sociedades y a los Estados en forma creciente. Realidad que posibilita la existencia de una agenda interestatal variada y asimétrica. Esta “flexibilidad” de la agenda internacional, a nuestro criterio, constituye un espacio de permisividad que puede servir para que un Estado se proponga perseguir, en materia exterior, fines nacionales.

Es en este sentido donde también cobran importancia, para la búsqueda de objetivos nacionales, la creciente multilateralidad de las negociaciones diplomáticas y la relevancia que en el trato de algunos temas pueden tener las organizaciones internacionales.

La existencia de estos posibles espacios de permisividad estaría reforzada en el caso, probable actualmente, de que la estructura de poder internacional tienda hacia un esquema multipolar (pensamos que la UE, Rusia, China y Japón no serán por mucho tiempo espectadores “pasivos” de las acciones unilaterales de los Estados Unidos) que brindaría más chances a la formulación de una política exterior con un sesgo autonomista por parte de un país mediano como la Argentina.

Acordamos entonces que para nosotros la Autonomía es posible por la existencia de espacios de permisividad en la estructura del poder mundial, posibilitados a su vez por la tendencia del sistema internacional hacia un esquema multipolar de poder y a una creciente interdependencia entre los Estados y sus poblaciones.

Este es un posible escenario. Ahora se requiere poder percibirlo correctamente y desapasionadamente.

En este punto acuden en nuestra ayuda en primer lugar los realistas, que proponen que los Estados evalúen cuáles son realmente los factores de poder²⁹ con los que cuentan antes de formular una política exterior que pretenda ser racional³⁰.

También desde otra perspectiva Hoffmann³¹, menciona explicando las ideas del liberalismo internacional, que el mundo es muy diferente que lo que opina el idealismo, por consiguiente considera que para que su ideario no se convierta en algo impracticable hay que ser “realistas” en las metas a seguir en un mundo que funciona y tiene preceptos no liberales.

Sin irnos tan lejos, Juan Carlos Puig habla de la necesidad de una teoría que sirva a los fines de los países pequeños y medianos³². Tal necesidad la fundamenta en los resultados negativos que ha tenido la falta de una percepción correcta de los fenómenos internacionales como consecuencia de la utilización de conceptos y parámetros correspondientes a otras realidades.

Podemos afirmar entonces que es imprescindible para la correcta formulación de una política exterior una correcta auto percepción de las propias potencialidades y vulnerabilidades, sumada a una correcta percepción del régimen de poder imperante y de sus líde-

²⁹ Él menciona los siguientes elementos de poder de un Estado: la geografía, los recursos naturales, la capacidad industrial, la población, los aspectos militares, el carácter nacional, la moral nacional, la calidad de la diplomacia y la calidad del gobierno.

³⁰ MORGHENTAU; H.: Ob. Cit. PP 143 – 181-

³¹ HOFMANN, S.: *Jano y Minerva. : ensayos sobre la guerra y la paz.* Bs. As, GEL, S/D: P. 390.

³² PUIG, J. C.: Ob. Cit. P25.

res. Entendiendo como percepción: ¿qué intereses tienen los Estados? ¿Cómo es probable que actúen? ¿Con qué recursos de poder cuentan? ¿Cuáles son sus aliados? ¿Cómo se perciben y como nos perciben a nosotros? ¿de qué modo explican y entienden la estructura de poder internacional?.

Podemos entonces decir que creemos posible la formulación de una política exterior que tenga rasgos y exhiba acciones autónomas, basados en la certeza de la existencia de espacios de “permisividad” en la estructura de poder internacional actual, que serán correctamente aprovechados si se cuenta con una correcta percepción de la realidad internacional y se sabe actuar en consecuencia.

Pero la ecuación más arriba descripta no solo dice autonomía, dice incremento de autonomía (IAE).

Es en esta instancia donde van a empezar a cobrar relevancia las otras dos patas de nuestra ecuación: El sistema de Toma de Decisiones y el rol de las elites.

Pero comencemos por el principio. ¿Quién o quienes deberían descubrir los márgenes de permisividad del sistema?, ¿Quién o quienes deberían tener una mirada desapasionada y objetiva de la realidad de la política mundial?, ¿Quién o quienes deberían tener una correcta percepción acerca de sí mismos y de su lugar en el mundo?.

Un conjunto de personas: militares, intelectuales, políticos, diplomáticos, investigadores y comunicadores sociales que de algún modo influyen (con su acción o con su pensamiento) en las decisiones y visiones que existen en materia de política exterior. Son los llamados grupos dirigentes o elites.

Las Elites y la autonomía

En nuestro trabajo le asignamos un rol importante a las elites que están involucradas de diverso modo en los temas internacionales, pues las consideramos el *factótum* de la política exterior de un país.

De nada sirven formulaciones de políticas exteriores cuidadosamente desarrolladas sin contar con formuladores e “instrumentadores” capacitados y consustanciados con los objetivos del Estado. En términos de Helio Jaguaribe, se requieren elites funcionales a los objetivos e intereses del país. Dicha característica esta medida en relación al grado de compromiso con el interés general que debe primar, en los grupos dirigentes, sobre sus intereses particulares.

El sociólogo británico A. Giddens llama así, grupos de elite, al conjunto de individuos que ocupan posiciones de autoridad formal a la cabeza de una organización o institución social³³.

En lo que se refiere a la política exterior de un Estado, nosotros entendemos este concepto en sentido amplio. Es decir, no lo circunscribimos solo a la esfera del gobierno dedicada al diseño y planeamiento de la política exterior, ni tampoco consideramos que la “autoridad” de esos grupos sea solo formal. Con sus acciones y opiniones estos grupos tienen incidencia “directa” de diverso tono en la acción de los gobiernos.

En los grupos de elite incluimos entonces, a todas las personas, organizaciones e instituciones que directa o indirectamente influyen, en diversos grados y de variadas formas, en la formulación y la implementación de la política exterior.

³³ DI TELLA, T.: *Diccionario de Ciencias Sociales y políticas*. Bs. As., Ariel, 2001. P. 221.

Académicos, militares, periodistas, políticos, grupos de pensamiento y reflexión, medios gráficos, radiales o televisivos, influyen de forma variada en la política exterior de un país.

Más arriba afirmamos que el sistema de toma de decisiones es una pieza fundamental para el éxito de una política exterior que exhiba y se proponga objetivos autónomos.

En esa línea de razonamiento se encuentra la idea de que el sistema de toma de decisiones, que analizaremos con detalle más adelante, debe nutrirse de variadas y calificadas fuentes de pensamiento e información.

A estos últimos elementos (a la riqueza informativa y académica en política exterior) los consideramos relevantes para la optimización del sistema de toma de decisiones en la esfera externa del Estado.

Entonces se hace necesario e imprescindible considerar y analizar que lugar de importancia, si es que se lo dan, que le asignan los teóricos de las Relaciones internacionales a las elites en el proceso de formulación e implementación de la política exterior de un país.

Los teóricos latinoamericanos y el rol de las Elites

De la lectura de la teoría se desprende que para los analistas de la denominada periferia el rol de las elites es sustancial para la implementación de políticas que tengan como objetivo la ampliación de la autonomía.

No sucede lo mismo con los teóricos “céntricos”, al menos en lo que a autonomía se refiere.

Más arriba mencionamos la idea de Juan Carlos Puig de la necesidad de la elaboración de una teoría propia por parte de los países pequeños y medianos para la comprensión de la estructura de poder internacional³⁴.

En este punto se hace necesaria la participación de las elites, sobre todo para hacer una lectura desideologizada y objetiva (una postura por cierto que tiene influencias del realismo Internacional) de la realidad internacional. Es aquí donde resulta importante la auto percepción adecuada que deberían tener las elites sobre las reales potencialidades y debilidades de su país.

La percepción correcta resulta imprescindible para descubrir los márgenes de permisividad que presenta la estructura de poder mundial a los ojos del autor argentino y a los nuestros también.

Este objetivo político, el incremento de los márgenes de acción propia del Estado, tiene avances y retrocesos, pero también una especie de hoja de ruta.

En que instancia debería proponerse un Estado situarse de esa hoja de ruta ascendente hacia la Autonomía³⁵, dependerá pura y exclusivamente de la existencia de elites con claros objetivos y una estrategia acorde a la búsqueda de la autonomía como meta clave.

³⁴ Considera que es necesaria para erradicar lo que considera dos errores de percepción que dificultan la comprensión de los fenómenos internacionales a los países de la periferia: a) la idea atomista que hace hincapié en la acción exclusiva de los Estados en la esfera internacional y, b) a la sobre valoración del derecho Internacional como regulador de las relaciones entre los países.

³⁵ Puig habla de: Dependencia para colonial; dependencia nacional; autonomía heterodoxa y autonomía secesionista; como pasos para obtener la autonomía total de un país de los centros de poder mundial.

En este punto Puig converge con Jaguaribe. La idea de elites “funcionales” del brasileño puede conjugarse con el rol asignado por Puig a los grupos de elite.

Las ideas de Helio Jaguaribe tienen una alta dosis económica pues considera al desarrollo económico fundamental para posibilitar un desarrollo político que conduzca a actitudes e iniciativas autónomas en el campo internacional.

Pero ese desarrollo lo tienen que formular y conducir elites capaces de dirigir el camino hacia el proceso autonómico. Proceso no lineal y a veces contradictorio por estar signado de avances y retrocesos continuos.

Agrega que las elites pueden estar condicionadas culturalmente, característica que puede dificultar el camino de la autonomía. Ese condicionamiento proviene del denominado centro que con sus iniciativas y su influencia en la formación de los grupos dirigentes provenientes de la periferia, puede establecer pautas y conductas de pensamiento y acción, que pueden condicionar el desenvolvimiento con objetivos nacionales de un país periférico³⁶.

Se desprende de estas consideraciones que para este sociólogo la autonomía depende no solo de factores externos (léase “permissividad” de la estructura de poder internacional), sino también de factores internos vinculados a aspectos políticos y económicos (la existencia de una elite capaz de conducir el proceso autonómico centrado en gran medida en el desarrollo económico del país).

Y agrega más: el escenario más positivo para que esto sea posible es la existencia de un ordenamiento internacional multipolar (sus polos serían EE.UU, UE, China, Japón; Rusia, India y el MERCOSUR), donde la integración regional sería la herramienta adecuada para aprovecharlo³⁷.

Conceptos importantes de Puig y Jaguaribe

¿Qué rescatamos de la visión periférica? La necesidad de una lectura objetiva de la estructura de poder mundial y la necesidad de elites aptas y convencidas para liderar políticas que impliquen el aumento del margen de autonomía de un país como Argentina.

De ambos se desprende la idea de que la autonomía es un concepto político y en consecuencia dinámico, de aquí que la percepción necesaria para “leer” el mundo que deberían poseer las elites constituye algo fundamental.

Se suma a esto la necesidad de una flexibilidad metodológica de los grupos dirigentes para buscar metas que incrementen el espacio de acción independiente del Estado, dado que los márgenes de permissividad de la estructura de poder mundial pueden estrecharse, ampliarse o cambiar positiva o negativamente.

No pensamos que sea necesaria la elaboración de una teoría, con todo la que esa palabra implica, para interpretar el mundo desde el “sur”. Lo que sí es importante es no adoptar acríticamente y en bloque visiones, estructuras de análisis y especulaciones acerca

³⁶ Entre los aspectos estructurales que censurarían de diverso modo la acción independiente de países medianos estaría lo que conceptualiza como relaciones de tipo *etnocéntricas* (que implican la constante dominación y explotación del centro a la periferia); también estarían la que él define como *culturalismo céntrico* (que consiste en la imposición de cuadros dirigenciales del centro hacia la periferia que comparten los mismos valores del centro, multinacionales por ej.) y; las relaciones que para Jaguaribe son más convenientes que denomina *ecuménicas* (significaría una deliberada auto limitación de la influencia del centro con respecto a la periferia). JAGUARIBE, H.: *Autonomía periférica y hegemonía céntrica*. En: “Revista de Estudios Internacionales” N° 46, año XII, abril – junio de 1979. P. 120 – 123.

³⁷ JAGUARIBE, H.: *El nuevo orden mundial*. En: Revista “Encrucijadas”. Año I, N° 4, febrero de 2001. P. 4 – 5.

del futuro de la estructura de poder internacional, elaboradas en función de intereses que no son los de un país como la Argentina.

Pensamos que la multipolaridad es necesaria y ventajosa para los países medianos como el nuestro, pero no estamos tan seguros que en ese ordenamiento el MERCOSUR, dado su grado de real integración (endeble) en cuanto objetivos en común, pueda gravitar sustancialmente. Al menos esto es lo que su actual realidad nos permite colegir.

De todos modos existe una preocupación recurrente en los autores “periféricos” en cuanto al rol de los “grupos de elite”, preocupación que creemos se sustenta en la cada vez mayor acentuación de las diferencias sociales, económicas, políticas y culturales entre el denominado centro y la denominada periferia a la cual pertenecen estos dos analistas.

Deducimos entonces, que en la visión de estos analistas, esos grupos dirigentes pueden ser fundamentales para elaborar estrategias para reducir esa “brecha”.

En lo que a nosotros compete, el diseño de una estrategia internacional que suponga un incremento de los márgenes de acción autónoma del Estado en la esfera internacional, constituye una herramienta válida para intentar reducir esa diferencia, a veces adjetivada como abismal.

Los analistas céntricos y el rol de las Elites

La perspectiva, como veremos a continuación, de los analistas “céntricos” no tiene este tipo de preocupaciones. Esto se visualiza al revisar sus principales teóricos, que no desarrollan con especial énfasis el tema del rol de las elites en el diseño de la política exterior de un Estado.

Pareciera que dan por sentado la preexistencia de grupos dirigenciales consustanciados con los intereses del Estado, en consecuencia, deducimos, no consideran necesario abundar en elaboraciones teóricas acerca de sus roles.

Pero como explicaremos a continuación algo nos dicen sobre el lugar que ocupan o deberían ocupar las elites y nos brindan aportes para redefinir las funciones y objetivos de nuestros grupos dirigentes en política exterior.

El realismo

En lo que a teoría de política exterior se refiere el Realismo constituye una referencia insoslayable. Su principal teórico, Hans Morghentau, ha influido con sus ideas gran parte de la segunda mitad del siglo XX con su visión desapasionada de la política de poder entre las naciones.

Su énfasis en la necesidad de una mirada objetiva de la estructura de poder mundial, la presentación de las relaciones entre los Estados como una lucha por el poder en un juego de suma cero, la idea de equilibrio de poder y su desconfianza en un mundo regulado por el derecho internacional han influido en analistas de todas las latitudes (ya nos referimos a la mirada desideologizada y a la necesidad de una auto percepción correcta de las propias limitaciones y potencialidades propuesta por Puig).

En lo que se refiere al rol que deberían jugar las elites en la formulación de la política exterior rescatamos tres consideraciones relevantes:

- a) El rol de la diplomacia como instrumento para lograr la “paz por ajuste” en un mundo sumido en la lucha por el poder,

- b) La idea que la política exterior no debe ser sometida al escrutinio popular y que el gobierno debe guiar a la opinión pública (no que ocurra al revés) y,
- c) La idea de que los países débiles tienen escasa relevancia en la política mundial, por, entre otras cosas la falta de una diplomacia capacitada para formular y concretar objetivos nacionales en la escena internacional.

Los realistas nos presentan entonces unas elites preocupadas por la lucha del poder, aisladas intencionalmente de las opiniones de la sociedad democrática y sus mecanismos de participación, grupos dirigentes supuestamente capaces de determinar los verdaderos y válidos objetivos e intereses de un Estado y escépticas de un ordenamiento internacional basado en la cooperación (que supone confianza) y en el derecho internacional (que conlleva a un futuro de “gobernanza global” como postulan los idealistas o liberales internacionales).

El punto c se relaciona con el objetivo de este estudio: sin una diplomacia con objetivos, métodos e ideas claras difícilmente se puedan aprovechar las potencialidades de un país para actuar en la escena internacional.

En otros términos (los nuestros) sin elites funcionales a la búsqueda de objetivos autonómicos, que no posean ni desarrollen un sistema de toma de decisiones óptimo, difícilmente un país podrá insertarse satisfactoriamente en la estructura de poder mundial.

Es una teoría que exhibe una carencia y desinterés a todo lo que signifique voluntarismo. Actitud que los países periféricos deberían adoptar para percibirse y percibir su rol en el mundo con toda la crudeza posible.

Interdependentismo y Liberalismo

El realismo “choca” con alguna de sus concepciones con el interdependentismo y el liberalismo internacional. Más específicamente en lo que se refiere al tema de la conformación de la agenda internacional y a su carácter.

El carácter cerrado de la elaboración y tratamiento de los asuntos internacionales que postula el realismo (la Cancillería es una especie de “caja negra” carente de discusión democrática con otros sectores de la sociedad involucrados en la política exterior), sumado a la estructura jerárquica de la agenda donde los temas militares y de seguridad tienen relevancia sobre los económicos y los político diplomáticos, contrasta con la idea de una agenda multitemática del interdependentismo y la gobernabilidad global postulada por del liberalismo internacional.

Según los primeros existen múltiples canales que comunican a las naciones (inter estatales, transgubernamentales y transnacionales), en consecuencia la agenda internacional incluye diversos temas sin jerarquía³⁸.

Siguiendo esta lógica las elites tienen vital importancia en la elaboración, negociación y control de la agenda política. Se suma a esto la importancia que adquieren los organismos internacionales como escenario para la acción de los países. Allí los grupos dirigentes deben actuar “funcionalmente” (en términos de Jaguaribe) a los intereses del Estado estableciendo alianzas e involucrándose en la elaboración de la agenda de temas.

Los liberales internacionales coinciden con la tesis de los interdependentistas: existe una creciente interdependencia entre los Estados, y en ese contexto las instituciones y organismos internacionales adquieren relevancia en la discusión de los problemas interna-

³⁸ KEHOANE, R. – NYE, J.: *Poder e interdependencia*. Bs. As., GEL, 1988. P35.

cionales. En otros términos los límites entre los asuntos internos y externos de un Estado son cada vez más difusos.

Los liberales hacen una apuesta a la idea de “governabilidad global” a través de las instituciones y organismos internacionales³⁹. Un mundo de cooperación y consulta, basado en el consenso y valores comunes.

Nada más contrario a la pesimista postura de los realistas en cuanto al poder regulatorio del Derecho Internacional y a su negativa de ceder parte de su soberanía en todo lo que se considere vital para los intereses del Estado.

Las elites entonces son relevantes y tienen un rol activo en el diagnóstico que describe la existencia de un mundo cada día más interdependiente.

Un mundo que presenta problemas comunes y diversos, que exige mucha información, dinámica y flexibilidad de los grupos de decisión. Como ya indicamos: si creemos que existe un mundo altamente interconectado no podemos concebir un sistema de toma de decisión monolítica y fuertemente concentrado, a la vez cerrado a la discusión democrática.

Pero no debemos perder de vista dos cuestiones centrales, dentro de la diversidad de perspectivas de estas teorías,:

- -Son visiones céntricas, por lo tanto parciales con relación a su perspectiva y planteamientos prioritarios, que no son siempre los mismos que los de los países periféricos.
- -Describen un mundo asimétrico y jerárquico, donde la periferia esta en una posición desventajosa⁴⁰.

No por lo anteriormente dicho debemos considerar que son teorías inválidas para la explicación del mundo desde una perspectiva periférica. Lo que consideramos inválido es una adscripción acrítica a ellas.

El estructuralismo

La otra visión proveniente del “centro” es el denominado estructuralismo o la denominada “análisis de los sistemas”.

Según sus principales exponentes vivimos en una economía - mundo⁴¹ capitalista⁴² donde existe un centro y una periferia dentro de una estructura de poder jerárquica y asimétrica.

Evidentemente este constituye un escenario desfavorable para los países periféricos que deseen desarrollar conductas autonómicas.

Su propuesta como ya dijimos consiste en cambiar el sistema capitalista por otro “socialista” más justo y cooperativo.

A las elites desde este punto de vista les cabe la dirección de este proceso de cambio total de la estructura de poder mundial. No percibimos en la lectura, sobre todo de Amin, la dirección o el modo en que puede llegar a ocurrir esto.

³⁹ HALLIDAY, F.: *Governabilidad global: perspectivas y problemas*. En: “Revista Internacional de Filosofía Política” N° 9, Madrid, junio de 1997. P.23.

⁴⁰ Si bien los liberales internacionales postulan la “utopía” del gobierno global basado en una comunidad de valores, en la cooperación y el consenso, algunos de sus exponentes sostienen que las relaciones entre los países desarrollados y los periféricos más que de interdependencia son de dependencia. Además son democracias recientes, en la mayoría de los casos formales y en consolidación. PEÑAS, F.J.: *Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos*. En: “Isegoria”. Revista de filosofía moral y política”N°16, mayo de 1997, Madrid. P.137 – 138.

⁴¹ WALLERSTEIN, I. : *El moderno sistema mundial*. S/d. P. 490 –492.

⁴² AMIN, S.: *Los desafíos de la mundialización* México, Siglo XXI, 1999. P.59.

Pensamos que es un esquema de análisis teórico del cual se pueden extraer importantes consideraciones acerca de las fallas del sistema económico actual y las dificultades que tienen los países más débiles en él, pero pensamos que no es “práctico” a los efectos de una elaboración teórica que permita a un país mediano de la periferia como la Argentina, elaborar una política exterior autónoma.

Nos parece un análisis voluntarista y extremadamente utópico que pone a la periferia como una víctima inocente de las políticas y el sistema de dominación de las grandes potencias, descuidando analizar el grado de responsabilidades que tienen los países del sur en su propio desarrollo.

Podríamos relacionar a esta visión con la teoría de la Dependencia que busca los factores del atraso y el subdesarrollo en los factores externos al país, y espera que surja una clase dirigente comprometida con una revolución de carácter socialista.

Esta visión condiciona teóricamente la posibilidad que tiene un país mediano de fijarse metas propias en la esfera exterior, pues solo considera válida una acción que dada la actualidad de la estructura de poder mundial se presenta irrealizable: la destrucción del sistema capitalista y su reemplazo por otro más justo y humanitario.

Consideraciones en torno al rol de las Elites

Concluyendo el análisis de las teorías céntricas podemos indicar ciertos elementos que nos son de utilidad para la elaboración de una estrategia que tienda a incrementar los márgenes de acción propios de la Argentina:

1. La necesidad de una lectura desideologizada y realista de la estructura de poder mundial, para percibir correctamente su jerarquía y asimetría.
2. La importancia de la auto percepción como requisito indispensable para la elaboración de una estrategia acorde con las reales capacidades y potencialidades de la Argentina.
3. La descripción de un mundo signado por la creciente interdependencia y vinculación de cuestiones.
4. La importancia de las instituciones y organismos internacionales como plataformas para el desarrollo de una política autonómica.
5. La necesidad de que el mundo se dirija hacia un ordenamiento multipolar que le brindaría un margen de acción mayor a los países como Argentina.
6. La necesidad de una discusión abierta y democrática de la política exterior que habrán la “caja negra” del Estado dándole fluidez y eficacia.

Todos estos aportes son válidos pero requieren de elites que sepan descubrirlos y formular con ellos una estrategia en materia exterior que los articule, les de sustento y los traduzca en realizaciones concretas.

Autonomía y Elites: reflexiones finales

Recapitemos. En función de los aspectos analizados en este primer capítulo afirmamos que dada la estructura actual de poder internacional es posible la implementación de una política exterior autónoma, entendiendo esta última como la persecución de objetivos nacionales que impliquen la ampliación del margen de acción “independiente” del Estado en la esfera internacional.

De lo dicho se desprende que los resultados de una acción autónoma se deberían reflejar en una mejora del bienestar de la población y en el aumento del peso e influencia

relativa del Estado en la política internacional, ya sea regional o global (no propiciamos este tipo de influencia global porque la consideramos ilusoria dado los atributos de poder con los que cuenta la Argentina).

Para que esta política pueda materializarse es deseable que la estructura de poder mundial evolucione hacia una estructura multipolar (pensamos que la UE, China, Japón y Rusia no van a seguir siendo por mucho tiempo espectadores o comentaristas de las acción unilaterales de los Estados Unidos), donde los organismos e instituciones internacionales “regulen” la creciente interdependencia entre los países.

Este tipo de conformación internacional brinda los márgenes de permisividad necesarios para ser aprovechados por una racional y clara política internacional.

Márgenes que se incrementan por que la interdependencia actual aumenta y diversifica, a la vez que desjerarquiza los temas de la agenda internacional, posibilitando mayores espacios de acción autónoma que pueden ser aprovechados.

En este contexto una política de “regionalismo abierto”, es decir no constreñirse estrictamente a una alianza regional (léase MERCOSUR), sino tener siempre la capacidad, sobre una base regional, de generar nuevas alianzas que impliquen sumar poder propio, es necesaria.

Para ello se requiere una élite que sepa percibir correctamente la estructura de poder mundial dejando de lado prejuicios ideológicos y voluntarismos políticos, aprovechando de ese modo los márgenes de permisividad que brinde la escena mundial.

Una élite “funcional” a los Intereses del Estado, que se fije objetivos nacionales realistas, y que sea consciente de que la ampliación de la autonomía nacional no es un camino lineal, sino que esta signado de avances y retrocesos, es imprescindible.

Son estos grupos dirigentes los que se deben encargar de optimizar el Sistema de Toma de Decisiones en política exterior, condición previa pero no excluyente para la formulación e implementación de una política exterior autónoma por parte de Argentina.

El Sistema de Toma de decisiones el último elemento de la ecuación señalada en el comienzo de este texto será objeto de estudio en la siguiente sección.

Capítulo II: La toma de decisiones: aspectos teóricos relevantes

Comentarios iniciales

En la sección precedente desarrollamos una de las variables que sumada a la que explicaremos en este, constituye uno de los dos pre – requisitos que consideramos indispensables para que su combinación redunde en la ampliación de los márgenes de acción autónoma de la Argentina.

La existencia de elites funcionales, afirmamos, es sustancial para la elaboración e implementación de una estrategia de acción internacional independiente. La carencia de esa funcionalidad puede conducir a derroteros erráticos en el área externa que pueden resultar nocivos para el normal desenvolvimiento económico, social y político del Estado argentino en el presente, y que podrían agudizarse en el futuro.

Nuestro país, de carecer grupos dirigenciales comprometidos con su desarrollo e inserción internacional con un sesgo autonomizante, puede correr el riesgo cierto de aumentar su irrelevancia internacional y regional, convirtiéndose en lo que podemos llamar un actor “nulo” en el escenario internacional.

Lo descripto constituye el resultado extremo que puede conllevar la disfuncionalidad política de las elites, por esa razón, esa hipótesis de máxima debe convertirse en un llamado de atención dada la errática y pendular acción política interna y externa que la Argentina desarrollo a lo largo de su casi bicentenaria historia como entidad independiente.

La funcionalidad de las elites, dijimos, no es condición suficiente por si misma para ampliar los márgenes de acción autónoma del país.

La Argentina debe poseer también un sistema de toma de decisiones (STD de ahora en adelante) óptimo que, como explicaremos en este capítulo, le permitirá tomar decisiones en política exterior conducentes a la consecución de sus objetivos nacionales, y poder accionar en el ámbito internacional con la mínima cantidad de constreñimientos externos que pueda lograr.

Recordemos que la autonomía en un objetivo político dinámico, en consecuencia, su búsqueda, se transforma en una empresa permanente del gobierno, dada la creciente interdependencia y complejidad de las relaciones entre los Estados.

Podemos decir entonces que la ampliación de la autonomía nacional debe constituir el “norte” de la política exterior argentina. Un norte complejo y cambiante, lleno de avances y retrocesos, pero un “faro” al fin.

El STD es entonces un elemento importante para que los objetivos que tenga el gobierno en materia de política exterior logren tener una ejecución “racional” acorde con las metas que se propuso el Estado en materia exterior.

Carecer de un óptimo STD constituye, a nuestro criterio, una falencia grave, cuyos efectos perjudiciales se agudizan con el paso del tiempo, para lograr una inserción internacional independiente.

Este capítulo tratara algunos aspectos relevantes de la Teoría de la Toma de Decisiones que consideramos importantes a los efectos de los objetivos de nuestro estudio, para luego detenerse en forma particular al análisis de los modelos de decisión analizados por

G.T. Allison⁴³. Los enfoques de este autor nos servirán para analizar como ha tomado decisiones el Estado argentino en determinados casos, para luego extraer las conclusiones referentes a como debería encarar nuestro país su STD para que sea “funcional” a los objetivos de incrementar los márgenes de acción independiente de la Argentina.

La elección de este autor en particular no es producto del azar. Sus “lentes” de análisis nos brindan la posibilidad, como veremos, de estudiar los modos por medio de los cuales los objetivos declarados de los países en materia internacional se transforman o no en realidades concretas, teniendo en cuenta cómo deciden sus gobiernos.

Además, en el caso argentino, nos muestran la particular estructura monolítica y cerrada de toma de decisiones en materia de política exterior.

El juego de doble nivel

En primer lugar es necesario volver a afirmar que consideramos que las esferas doméstica e internacional de los países en la actualidad poseen límites prácticamente inexistentes. Esto es producto de la creciente interdependencia entre los países desde el punto de vista económico, político, cultural y social, de la cual es testigo la humanidad como nunca antes en su historia. Una interrelación que se da a todo nivel: individual, organizacional y estatal, que destrona al Estado – nacional decimonónico como único actor internacional y como único objeto y sujeto del Derecho Internacional.

En consecuencia, dada la creciente influencia e importancia de los actores no estatales en las vinculaciones internacionales, cualquier análisis y elaboración de objetivos de política exterior no debe descuidar la dimensión nacional de la acción externa, sitio en el que actúan muchos de ellos como “trampolín” de su acción externa.

Esto supone concebir el Estado no como una “caja negra” que produce e implementa decisiones (en forma solitaria, monolítica y sin presiones domésticas de ningún tipo) en materia internacional sin consultar a los diferentes grupos, organizaciones e individuos de la sociedad interesados e implicados de diverso modo y grado en las cuestiones que atañen al área internacional. Esta visión sería insuficiente operativamente y reduciría equívocamente la actual complejidad del tejido de la sociedad actual. Tejido en donde algunos actores están interesados, intervienen e influyen en la política exterior que formula y aplica el gobierno.

Esto nos permite afirmar que la política exterior es protagonista y testigo de un “juego de doble nivel”⁴⁴, donde grupos y organizaciones locales buscan presionar al gobierno para que implemente políticas que los favorezcan, este último busca su apoyo para construir poder a la vez que busca maximizar su capacidad en el área externa para satisfacer a sus sostenedores y cumplir con sus propios objetivos.

El poder Ejecutivo (en este caso el Presidente y la Cancillería) debe pivotar constantemente entre las dos esferas, hecho que no se debe descuidar cuando se propone abordar el estudio de la TD.

⁴³ ALLISON, G.T.: *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*. Bs. As., GEL, 1988.

⁴⁴ PUTNAM, R.D.: *Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*. En: Revista “Zona Abierta” N°74, 1996. P.79.

En palabras de Hazleton ninguna teoría de la TD debe dissociarse del medio respecto del cual se toman las decisiones⁴⁵.

La importancia de los servicios exteriores

En función de lo dicho queda claro que uno de los aspectos que hay que tener en cuenta para la formulación de una política exterior óptima es el referido a la importancia y funcionamiento de los Servicios Exteriores y a su nivel de profesionalidad.

Vale aclarar que este trabajo no tiene como objetivo analizar, estudiar y explicar como trabaja la Cancillería de nuestro país ni el nivel de los profesionales con los que cuenta, por tanto aquí el lector no encontrará ni sugerencias ni análisis referidos a este punto.

Lo que sí indicaremos es que su buen funcionamiento, en lo que a Toma de Decisiones se refiere, es un factor clave para abandonar la práctica decisional “cerrada” común en el área exterior de la Argentina.

La primera observación que vamos a indicar en este sentido surge de la lectura de Luciano Tomassini, autor que explica el desequilibrio existente entre los servicios exteriores de los países desarrollados y las naciones Latinoamericanas.

El mismo menciona que existen una serie de factores que lo determinan: una separación entre los gobiernos y la sociedad civil, una inclinación más ideológica que “objetiva” (de los intelectuales latinoamericanos) en los estudios de temas internacionales, y una inclinación por los trabajos descriptivos en materia internacional en esos países⁴⁶.

Estos factores para el autor son determinantes, y explican las dificultades que tienen esos países para formular e implementar políticas exteriores que les permitan una inserción internacional que contribuya a su desarrollo.

En el mismo sentido se afirma que nuestros países no practican la denominada “política democrática”, es decir la existencia de una relación aceptada entre el poder Ejecutivo y los parlamentos⁴⁷ nacionales, relación profundizada en los países centrales. Tendencia que hoy levemente se revierte (según el autor citado) en algunas naciones pero bajo la creciente presión en contrario de un fuerte presidencialismo y una poco desarrollada cultura cívica de sus sociedades, que ahonda la ya precaria debilidad institucional de la mayoría de los países de nuestro subcontinente. Esto último pareciera ser un diagnóstico a la medida de la realidad argentina.

¿Por qué indicamos esto? Por que consideramos que la creciente interdependencia del sistema internacional, la mayor complejidad de los temas que conforman la agenda internacional, la difusión y creciente aceptación del multilateralismo y la cooperación para resolver, tratar y proponer temas de discusión entre los países, acentúa la importancia de la política exterior de los países como instrumento vital para enfrentar los nuevos desafíos que presenta el mundo internacional. Y dentro de esa política exterior cada día más necesaria, sostenemos, reviste importancia insoslayable contar con un STD optimizado de los objeti-

⁴⁵ HAZLETON, W.A.: *Los procesos de la decisión y las políticas exteriores*. En: Wilhelmy, M (ED.) “La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina” Bs. As., GEL, 1987. P.26.

⁴⁶ TOMASSINI, L.: *Relaciones internacionales: teoría y práctica*. PNUD/CEPAL. Documento de trabajo número 2, Santiago de Chile, noviembre de 1988. P.82.

⁴⁷ RUSSEL, R.: *Política exterior y toma de decisiones en América latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas*. En: Russel, R.(ed.) “Política exterior y toma de decisiones en América latina”. Bs. As. GEL, 1989.P. 266-267.

vos autonomizantes del gobierno, al menos en el caso argentino, que es el de nuestro estudio.

Cualquier observador atento de la realidad Latinoamérica advierte los crecientes problemas de nuestra región que afectan gravemente su inserción internacional. La fragilidad institucional de los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador), los problemas que la deuda externa ocasiona en Argentina, la virtual partición de Colombia, las dificultades de institucionalización y funcionamiento del MERCOSUR, por mencionar algunos relevantes.

Todo lo anteriormente mencionado se da en el marco de una creciente pobreza, dentro de una región que ya sé esta convirtiéndose en la más desigual del planeta.

Si más arriba afirmamos que el área doméstica y la esfera internacional están estrechamente vinculadas y se influyen mutuamente, debemos concluir, dada la realidad de nuestros Estados, que estamos insertos en un contexto dificultoso.

En consecuencia las elites latinoamericanas deberían iniciar una serie de reformas para comenzar a contrarrestar las enormes dificultades y limitaciones de nuestros países.

A la escala de nuestro trabajo, pensamos que hay una herramienta importante que contribuye a la inserción adecuada de un país en el mundo internacional: el Sistema de Toma de Decisiones de su política exterior.

Si consideramos que los servicios exteriores son cada vez más importantes, debemos detenernos entonces a analizar como deciden y a sugerir mejoras en caso de que sean necesarias.

¿En qué consiste la decisión?: definición y características.

¿Cuál trabajo de equipo realizado por quién, y cuándo, hubiere podido hacer que el resultado se adecuara mejor a la intención?⁴⁸. Esta pregunta, nos parece, resume el dilema de la toma de decisiones.

¿Qué es decidir?, mejor dicho ¿qué se hace cuando se decide?: se elige una conducta dirigida al logro de un resultado, racionalmente óptimo, ante una situación dada y con relación a la información disponible, conforme a un criterio establecido respecto a lo que constituye un “desideratum” pretendido, nos clarifica Tristany⁴⁹.

Habría que indicar, como complemento, que la decisión debería cumplir tres prerequisites: un mínimo de consenso, el tiempo que implicaría tomarla debería guardar relación con la calidad de lo que se decide, y que se deberían tener en cantidad suficiente los recursos de tiempo y de presupuesto para poder implementarla correctamente.

Ahora bien, lo anteriormente dicho puede servir, en forma indistinta, para describir como decide una persona acerca de cualquier aspecto sustantivo de su vida, puede referirse a como deciden sus cuestiones más importantes una familia o un club o puede resumir en que consiste decidir para una institución u organización privada o gubernamental.

A nosotros nos interesa analizar como decide, en función de una serie de objetivos explícitos o implícitos, un gobierno en materia de política exterior.

En este sentido, los involucrados en el proceso decisorio a nivel de un gobierno son: el Presidente, su Cancillería y la Burocracia del Estado (la permanente y la tempora-

⁴⁸ NEUSTADT, R.E. – MAY, E.R.: *Los usos de la historia en la toma de decisiones*. Bs. As. , GEL, 1987. P.14.

⁴⁹ TRISTANY, R.: *Política Exterior y política interna: el factor institucional en la formulación y ejecución de la política exterior*. Tesis sin editar, 1989. P. 40.

ria), que constituirían el primer grupo directamente interesado en la Política exterior de un país⁵⁰.

Podríamos mencionar también la existencia de un segundo grupo más vasto y difuso integrado por “grupos de presión” y “factores de poder”, que se ven involucrados en la política exterior de un Estado en la medida que sus intereses lo requieren por diversos motivos de distinto orden (políticos, económicos, culturales, poder).

Por tanto, lo anteriormente escrito reafirma lo expuesto más arriba en lo referente a lo erróneo de la concepción que describe al Estado como un actor monolítico, que actúa como si fuera una persona, interpretación que distorsiona la real comprensión acerca de cuales son los distintos elementos que hacen a la decisión de un gobierno.

Entonces, acordamos que en lo que a decisión gubernamental se refiere existen diversos actores participantes: individuales, grupales y organizacionales que en diverso grado, conforme a sus responsabilidades dentro y fuera del gobierno, y su gravitación, dentro y fuera de los ámbitos gubernamentales, influyen en el derrotero que en política exterior que se propone un gobierno.

Dada la complejidad y variedad de los actores que participan en llevar a cabo las acciones gubernamentales, hablamos de proceso decisorio (expresión más completa de lo que analizamos), no de decisión a secas.

Esta dimensión decisional amplia no debería descuidarse a la hora no solo de elegir un rumbo determinado en la política exterior, sino también en el momento del análisis del modo de decidir de los gobiernos.

El proceso de toma de decisiones: variables y etapas

¿Qué variables influyen en el proceso decisorio imprimiéndole determinadas características? :

- La personalidad de los participantes (formación, intereses, percepciones, aptitudes y actitudes).
- El contexto en el que se decide (situación de crisis o no, las rutinas de las organizaciones implicadas en la decisión, realidad política, social y económica).
- Percepción gubernamental acerca del contexto externo y doméstico.
- Situación institucional del país (leyes o sistema jurídico, solides o fragilidad de las instituciones, grado de desarrollo de la denominada “política democrática”, cultura cívica de la población).
- Objetivos o metas que tiene el gobierno.

Este conjunto de elementos conforma la serie de factores que influyen directa o indirectamente, en sentido positivo o negativo, según los casos, en el proceso de toma de decisiones en política exterior de un país.

Los objetivos de nuestro trabajo no son analizarlos en forma particular. Nosotros hacemos referencia a esta serie de precisiones que, nos permitirán, a través de la lente de Allison, analizar casos concretos que a nuestro criterio, demuestran que la Argentina debe abandonar su característico modo cerrado de toma de decisiones, si es que sus Elites pretenden incrementar los márgenes de acción independiente de nuestro país.

También nos permiten clarificar la complejidad de la toma de decisiones para evitar sucumbir en simplificaciones que distorsionen la comprensión

⁵⁰ TRISTANY, R.: Ob. Cit. P. 55 -57.

Etapas

¿Qué instancias involucra el proceso de toma de decisiones? Es decir ¿Qué pasos debería seguir un gobierno para decidir correctamente?

Podríamos sintetizar el proceso en tres partes⁵¹:

- a) Elaboración. Esta parte constaría de dos fases: de iniciación y de evaluación.
- b) Toma. Cuyas fases son la de selección y elección.
- c) Ejecución. Esta parte dividida en tres fases: fase de implementación, fase de control y fase de término.

El punto a) contempla la identificación de problemas, la fijación de metas y objetivos, y por último la generación de alternativas (con la evaluación de los costos y beneficios de cada una de ellas en relación a las otras).

La parte b) principalmente se ocupa de recabar información, en algunos casos se pueden realizar análisis prospectivos. También incluye la fundamental *toma de decisión*, es decir, la elección de la alternativa que guarde mejor relación con los objetivos pretendidos por el Estado (el desideratum como antes mencionamos).

La tercera y última parte contempla la implementación de la decisión, determinando quien o quienes la llevarán a cabo. Esta parte tiene relación con los modelos desarrollados por Allison, que analizaremos más adelante, porque las disputas de poder en el seno del gobierno, las influencias de tal o cual organización gubernamental, las percepciones equivocadas de los decisores pueden ir distorsionando a lo largo del proceso de toma de decisiones alguna determinación o política en particular. Aquí cobran relevancia algunos factores importantes: el tiempo, el presupuesto y la claridad de los objetivos. Elementos que son facilitadores de la ejecución óptima de decisiones.

Esta última parte también incluye una fase posterior de análisis del resultado de las políticas y decisiones aplicadas.

Hasta aquí tenemos claro que la toma de decisiones es un proceso complejo, en el cual participan diversos actores con una variedad de intereses y motivaciones en conflicto, sometidos a presiones e influencias intra y extra gubernamentales.

A los efectos de la ecuación principal de este trabajo donde el Incremento de la Autonomía Exterior es igual a Elites Funcionales más un Sistema de Toma de Decisiones Óptimo, esto adquiere especial importancia.

No basta solo con elites funcionales con objetivos claros de autonomía. Si el proceso de toma de decisiones es ineficiente esos objetivos autonómicos, que sostenemos Argentina debería tener en función de los márgenes de permisividad que brinda la actual interdependencia de la estructura de poder internacional, quedarán en mera retórica.

Llegados a este punto, explicaremos los modelos desarrollados por Allison que nos servirán para observar y analizar tres casos de la política exterior Argentina de la última década. Los mismos, nos ayudarán a demostrar la necesidad que tiene la Argentina de estructurar un proceso decisional “abierto” en política internacional, fundamental para que la ecuación $IAE = STDO + EF$ se resuelva satisfactoriamente en beneficio de los objetivos y metas autonómicos que deben fijarse sus grupos dirigentes.

⁵¹ PALUMBO, S.: *El proceso de decisión en la elaboración de políticas*. En: “Revista de la Escuela nacional de inteligencia”. Volumen IV, N° 2. Segundo cuatrimestre de 1995. Pp. 87 – 103.

Los modelos de Allison

Coincidimos con otros autores⁵² en que el enfoque de G. Allison es el más conveniente para analizar la formulación y toma de decisiones en los países latinoamericanos, porque brinda una perspectiva amplia de estudio (son tres modos complementarios de aproximarse a la toma de decisiones) y porque permite la comparación clarificadora para dilucidar que defectos o virtudes tienen los sistemas de toma de decisión de nuestros países.

.A continuación realizaremos un análisis de los modelos elaborados por el norteamericano que, como ya indicamos, utilizaremos en la parte siguiente de este estudio como perspectiva analítica para estudiar tres casos de la política exterior argentina contemporánea.

Allison⁵³ define sus tres modelos de análisis como “lentes conceptuales”, es decir como marcos de referencia para explicar como se desarrollaron procesos de decisión.

Marcos de referencia que muestran diferentes modos de ver un mismo proceso (el libro ejemplifica el caso de los misiles de Cuba en 1962), haciendo relevante la participación de actores diferentes en la toma de decisión.

Modelos explicativos que no son excluyentes. Nosotros pensamos que un entrecruzamiento de los mismos es útil para ampliar la mirada y mejorar el proceso de toma de decisiones descrito más arriba.

Los modelos descritos por Allison son tres:

- Modelo I: el actor racional.
- Modelo II: Proceso organizacional.
- Modelo III: Política gubernamental (Burocrático).

Modelo I

Se denomina modelo del actor racional por que este enfoque considera al Estado como un actor unitario con objetivos claros y precisos, los cuales busca maximizar.

La unidad de análisis de este modelo es la acción gubernamental. Una acción que tiene fines específicos, opciones percibidas y una estimación única de las consecuencias de esas acciones. Acciones que aparecen, a través de estas lentes como ordenadas y regulares⁵⁴.

Como se observa este modelo simplifica en exceso lo que constituye la acción de un gobierno, pues no considera relevante, en lo que a decisiones se refiere, la compleja trama de actores individuales, grupales e institucionales que cotidianamente luchan por sus intereses y espacios de poder en el seno y por fuera del tejido gubernamental.

La consecuencia necesaria de lo dicho es la necesaria ampliación de miras del analista. Por ello el autor señala dos modelos más de análisis que van en ese sentido.

Modelo II

El segundo modelo da por tierra la concepción explicada anteriormente ya que el gobierno para Allison no constituye un actor unitario que actúa como si fuera una persona.

⁵² HAZLETON, W.A.: Ob. Cit. P.34; TOMASSINI, L.: Ob. Cit. p.197; RUSSEL, R.: Ob. Cit. p.272.

⁵³ ALLISON, G.T.: Ob. Cit. p11.

⁵⁴ ALLISON, G.T.: Ob. Cit. P.65.

Al contrario, es un "...conglomerado semi-feudal de organizaciones articuladas de manera difusa..."⁵⁵.

En otras palabras cada organismo que forma parte del gobierno tiene vida propia, práctica ciertas rutinas de trabajo, le incumben determinados asuntos en particular, y el gobierno no siempre tiene control absoluto sobre ellas.

Siguiendo esta línea de racionamiento, la unidad de análisis ya no es la acción gubernamental, sino las organizaciones existentes que con sus distintas rutinas y modos de trabajo le brindan al decisor una serie de opciones ante un problema en particular.

Este enfoque supone la necesidad de un análisis más complejo, un acabado conocimiento de las diferentes organizaciones que conforman un gobierno para poder dilucidar si sus mecanismos de acción son capaces de brindar alternativas o soluciones válidas ante los diversos temas que enfoca un gobierno en materia de política exterior

Modelo III

Este modelo parte de la premisa de que los líderes instalados en la cumbre de las organizaciones gubernamentales no conforman un grupo ni compacto ni tampoco homogéneo, sino que al contrario compiten políticamente por hacer primar sus intereses en general dispares.

En consecuencia la acción del gobierno es el resultado político de compromisos, pactos, conflictos y confusiones entre funcionarios con intereses diversos⁵⁶.

Según este enfoque es necesario conocer las motivaciones e intereses de los distintos "jugadores políticos", puesto que según sea el tema en discusión, su ubicación en la jerarquía del gobierno (la del "jugador político") será el grado de influencia que en definitiva tendrá en las acciones en las que incurra el gobierno.

Para resumir lo escrito:

El modelo I asemeja al Estado a una persona que actúa siguiendo sus propias motivaciones e intereses sin condicionamientos ni de la sociedad, ni por parte de las organizaciones del Estado, y prácticamente ajeno a la normal lucha política que existe en los gobiernos republicanos democráticos.

El modelo II describe a la acción del gobierno dependiente de lo producido por las organizaciones que lo conforman. Es decir: un decisor que debe optar ante un problema entre varias carpetas producidas en base a percepciones, tiempos, presupuestos, informaciones, intereses y rutinas diferentes de organizaciones que apenas controla. Decide, podríamos decir "confiando" en que le brindan alternativas adecuadas a los problemas que afronta.

El modelo III describe la lucha política que existe entre los distintos individuos, grupos y organizaciones que dentro del gobierno luchan por influir y hacer predominar sus intereses. El decisor es una especie de "arbitro" en esa lucha de intereses, en la cual puede hacer predominar sus criterios, llegar a posiciones transaccionales entre los actores en pugna o sucumbir ante intereses, criterios y decisiones que no son las suyas.

Algunas reflexiones

¿Qué reflexiones "operativas" podemos hacer del análisis de estos tres modelos de decisión?

⁵⁵ ALLISON, G.T.: Ob. Cit. P. 115.

⁵⁶ ALLISON, G.T.: Ob. Cit. P. 237.

El modelo del actor racional es el que mejor se adecua para explicar el proceso de toma de decisiones en países como la Argentina, que poseen un esquema decisional monolítico.

Países como la mayoría de los naciones latinoamericanos, que poseen una frágil estructura institucional y una escasa cultura en lo que a procedimientos democrático institucionales se refiere (para ello solo basta revisar la historia regional de la última década).

Si a esto sumamos un fuerte presidencialismo, producto de la particular historia latinoamericana, afecta a liderazgos fuertes y personalistas, encontramos que la idea de un decisor monolítico en el área de la política exterior es algo esperable y lógico teniendo en cuenta la propia cultura e historia política.

No llama entonces la atención que los cuestionamientos a este tipo de toma de decisiones provenga de grupos reducidos de académicos y analistas, no así del grueso del electorado.

Pero no se debe desconocer que la TD concentrada en el Poder Ejecutivo no solo limita la mirada con relación a la complejidad del sistema internacional, sino que retroalimenta negativamente un modo de hacer política, que nosotros entendemos que es negativo a los efectos de desarrollar una política exterior que tienda a incrementar los márgenes de acción autónoma de un país de las características de Argentina.

Lo señalado más arriba nos sugiere una serie de preguntas: ¿es preferible confiar en la “infallibilidad” de la visión presidencial en lo que a asuntos exterior se refiere? ¿O también es necesario abrir el juego a otros actores interesados y así elegir las mejores opciones en materia exterior? ¿qué es mejor la política exterior democrática o la “caja negra” de los realistas? ¿Es mejor apoyarse en una tradición política centenaria o animarse a un cambio cultural?

Continuando con el Modelo II, ¿qué aspectos de la toma de decisiones nos permite vislumbrar?

Este modelo supone que el conglomerado de organizaciones que conforman el Estado y el gobierno de ese Estado practican rutinas, que de funcionar eficientemente, proveerán al gobierno alternativas de decisiones variadas y óptimas para enfrentar situaciones determinadas.

Si están bien coordinadas por un liderazgo adecuado, este modelo de STD nos amplía la perspectiva explicativa al incluir otras variables importantes dentro de la estructura del Estado.

Cabría preguntarse entonces si Estados como el nuestro poseen instituciones que practiquen rutinas y realicen trabajos que provean de alternativas para la TD en política exterior. También habría que interrogarse acerca de su funcionamiento: ¿tienen el presupuesto adecuado para adaptarse a los requerimientos de la creciente interdependencia internacional?, ¿Se las consulta periódicamente?, ¿El Ejecutivo las tiene en cuenta siempre o solo ocasionalmente?

Muchos modos de decisión tienen relación con la predisposición, llamémosla cultural, para utilizarlas. Habría que hacerse la pregunta si esa predisposición existe en las elites dirigentes argentinas.

El Modelo III presupone un Poder Ejecutivo “arbitro” de disputas de poder intra y extra gubernamentales. Esto existe y siempre va existir en la política.

Quizá la mayor dificultad que encontramos es en el éxito que pueden tener gobiernos débiles y con poca consolidación institucional para soportar los condicionamientos y presiones de los distintos factores de poder que participan del “juego político”. En conse-

cuencia tememos, con cierto grado de certeza, que puedan salir victoriosos en ese tipo de disputas. Evidentemente eso limita la posibilidad de elaboración de políticas exteriores que estén orientadas al incremento de la autonomía decisional en materia exterior.

Los tres modelos, podemos determinar, suponen diferentes tipos de elites:

En el primero, una muy reducida y condicionada por un Poder Ejecutivo poco proclive a abrir el juego a los diferentes sectores de la sociedad. Existiría, entonces, un pequeño grupo que retroalimentaría las propias visiones del propio Presidente, limitando la cosmovisión del decisor último. Posibilidad cierta y real en países con un fuerte presidencialismo como en el caso de la Argentina.

En el segundo: habría una mayor apertura del juego decisorio, y en consecuencia a la participación de las elites, pero limitado a las organizaciones intra gubernamentales y sometido a las propias virtudes y defectos de las mismas, sobre todo a las capacidades y posibilidades estructurales que poseen realmente las elites que las integran, de influir en la decisión presidencial.

En el tercero habría una ampliación de las elites participantes en el STD. Incluso elites divergentes en cuanto a intereses y valores, por proveer de visiones a distintos grupos de presión y factores de poder. Pero de todos modos es difícil establecer en que grado, en países como el nuestro, el Ejecutivo es “arbitro de disputas” o víctima de ellas.

Este capítulo a destacado el relieve que adquiere el Sistema de Toma de decisiones para que la Argentina pueda concretar sus objetivos autonomizantes en materia de política internacional, de manera tal que estos contribuyan a su desarrollo integral como Nación que busca un protagonismo en la arena mundial acorde con sus intereses de largo plazo, sus prioridades mediatas y su cotidiana relación con los temas de la agenda internacional.

Un sistema de toma de decisión que requiere romper, al menos en esta área, con el presidencialismo decisorio en materia exterior, que entorpece la elaboración de respuestas satisfactorias, flexibles y creativas necesarias dada la complejidad del mundo interdependiente que nos toca vivir.

Los modelos de Allison nos brindan una apoyatura conceptual para abordar el análisis de casos de la política exterior Argentina.

Casos que nos permitirán cotejar la consistencia de nuestras afirmaciones con respecto al valor analítico de tratar de explicar una decisión teniendo en cuenta uno u otro modelo y, también, si esos lentes conceptuales nos brindan ciertamente la posibilidad operativa de sugerir algunos elementos para mejorar o cambiar en algún grado el proceso de toma de decisión de nuestro país.

**Parte II:
Los modelos de Allison
aplicados al análisis de casos
de la política exterior
Argentina contemporánea**

Capítulo III: Análisis de tres casos de la política exterior Argentina

El objetivo de este capítulo consiste en la utilización de los tres paradigmas elaborados por Allison, para a través de ellos visualizar los procesos de toma de decisión en tres situaciones y gobiernos diferentes.

Relacionado con esto último, se encuentra la idea de contrastar nuestra hipótesis con situaciones reales de la política exterior argentina contemporánea

Las preguntas que intentaremos responder para ratificar o no nuestra hipótesis, serían las siguientes: ¿cómo se decide en materia exterior en Argentina?, ¿es un sistema “cerrado” o “abierto” de toma de decisiones?, ¿se puede hablar de conductas constantes?

Caso I: La gestación de la alianza extra – OTAN

El primer caso que analizaremos siguiendo los modelos de Allison será el referido a la negociación y posterior concreción de la alianza Extra OTAN con los Estados Unidos en el año 1997 durante la presidencia de Carlos Menem.

El análisis de este objetivo de la política exterior del primer mandato del gobierno justicialista lo haremos bajo la lente del modelo del Actor Racional ya desarrollado en el capítulo anterior.

Consideramos que el modelo I de Allison es el más apropiado para explicar las negociaciones referidas dadas las características que conlleva la misma.

Veremos en el desarrollo de este capítulo que el propio presidente puso la impronta de su personalidad y de sus convicciones en política exterior para llevar adelante y luego concretar su objetivo.

Dado el personalismo que ha nuestro criterio conlleva esta negociación, creemos apropiado utilizar para su análisis el modelo denominado “clásico”, dada su tendencia a simplificar la imbricada red de organizaciones y funcionarios que dentro de un gobierno directa e indirectamente participan de la formulación e implementación de la política exterior.

Un modelo que concibe al Estado como si fuera una persona con objetivos y fines precisos y claros, que actúa sin condicionamientos encarnando un “interés nacional” de difusa y variable caracterización, es el apropiado para analizar la concreción de la alianza extra –OTAN con los Estados Unidos.

Veremos también que la negociación de esta alianza se sostiene en el marco de una concepción más amplia de la política exterior argentina, donde la mayoría observadores descubren la impronta de las ideas del analista Carlos Escudé, explicitadas en su libro “Realismo Periférico”⁵⁷.

Por esta razón resulta necesario describir y analizar las ideas centrales de esta teoría.

Debemos tener presente, que el modelo I del Actor Racional, describe las características propias de un sistema de toma de decisiones “cerrado”. Forma de concebir la política exterior característica de países con un fuerte presidencialismo, como el caso de nuestro país.

⁵⁷ ESCUDÉ, C.: *Realismo periférico*. Bs. As., Planeta, 1992.

El Realismo periférico y su asunción práctica: la administración Menem

Es importante entonces, antes de realizar un estudio del caso concreto que señalemos, explicar el sustento teórico de la política exterior de Carlos Menem. Esto es fundamental para enmarcar la alianza extra – OTAN dentro de una concepción más amplia de la política exterior de la Argentina, para no considerarla una acción aislada sino como parte de un todo.

Carlos Escudé fue asesor de la primera etapa del primer mandato del presidente Menem, y se considera que sus ideas se asumieron casi en forma total para fundamentar la nueva relación con los Estados Unidos⁵⁸.

Una nueva relación que tiene su origen en el denominado “giro realista” iniciado en la última etapa del gobierno alfonsinista, que se propone establecer unas relaciones “maduras” con la primera potencia occidental. Es preciso mencionar que el vínculo con los Estados Unidos se va a estrechar(al menos del lado argentino) en forma inédita en la década en que gobernó Carlos Menem.

Esa nueva relación estaba sustentada en dos premisas básicas desarrolladas por la diplomacia alfonsinista: las denominadas “convergencias esenciales” (derechos humanos, democracia, pluralismo) y los llamados “disensos metodológicos”(el modo de implementar dichos valores comunes)⁵⁹.

Ya entonces, luego de promediado el gobierno radical se percibía la necesidad de redefinir la relación con los Estados Unidos, una relación descripta y percibida como conflictiva a lo largo del siglo XX, donde la guerra de Malvinas terminó de certificar las sospechas de que nuestro país no solo no era predecible sino que también podía enfrentar directamente a una de las naciones más emblemáticas de Occidente

Este giro tiene un punto de inflexión clave luego de la crisis política y económica ocurrida en la Argentina en 1989.

La salida anticipada del gobierno radical, la falta de crédito internacional de la Argentina, la inflación desbocada de la economía unida a una crisis social sin precedentes obliga a modificar la mirada, no solo de la relación de nuestro país con EEUU, sino a buscar definir cual debiera ser el rol que ocupe la Argentina en el sistema internacional.

Se concluía, desde el nuevo gobierno que las causas de la decadencia Argentina había que buscarlas en su desconexión con Occidente, por ende había que terminar con esa relación problemática, confrontativa y sin ningún resultado concreto para nuestro país.

Si los Estados Unidos se convertían en los nuevos líderes de un mundo que había dejado de ser bipolar, y si se sumaba a esto que tenían una influencia decisiva en los organismos de crédito y financieros internacionales que la Argentina necesitaba para recomponer su deprimida economía, si se añadía además que la Argentina compartía los valores del mundo occidental, el gobierno de Carlos Menem concluía entonces que era necesario acentuar, mejorar y profundizar los lazos con el país del norte.

Era un escenario diferente que requería una visión diferente para terminar, en palabras de Escudé con cinco décadas de declinación y errores crónicos perpetrados por gobiernos del más diverso signo⁶⁰.

⁵⁸ REFICCO, E.: *Argentina como aliado extra –OTAN de los EEUU: los factores detrás de la alianza*. En: Revista CIDOB d'afers internacionals, N° 42, septiembre de 1998. P. 8.

⁵⁹ BUSSO, A.: *A 8 años del alineamiento: Un análisis de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos*. Serie Documentos de Trabajo N° 10, Rosario diciembre de 1997. P.10.

⁶⁰ ESCUDÉ, C.: Ob. Cit. P. 15.

Se elaboraba un diagnóstico: nuestro país era periférico, dependiente, vulnerable y poco relevante para los intereses de las grandes potencias.

Se observaba el fin del mundo de la Guerra Fría, de la confrontación ideológica y la bipolaridad, donde se veía una oportunidad para el país. Un sistema internacional que se desmoronaba entre los años 1989 y 1991, donde los Estados Unidos y su modo de concebir el mundo en términos económicos y políticos aparecían como triunfadores ante el desmembramiento de la Unión Soviética, se mostraba crudamente ante los ojos del mundo.

Las opciones eran claras para los formuladores y decisores del gobierno de Carlos Menem: el futuro del país estaba atado a Occidente de la mano de su potencia principal y hegemónica en términos globales.

Un análisis pragmático y simple pero que encajaba correctamente en lo que se consideraba vital para el desarrollo de la Argentina: el crecimiento económico. Para sus implementadores la moralidad o eticidad de esta política extremadamente pragmática radicaba en que beneficiaría al pueblo y no se arriesgaría su bienestar en pos de seguir políticas erráticas⁶¹, que solo habían satisfecho los deseos de vanidad de los grupos políticos y perjudicado a la población.

Teniendo en cuenta esto se concluía que "... la Argentina debe bajar el nivel de sus confrontaciones políticas con las grandes potencias prácticamente a cero, concentrando y administrando prudentemente su poder de confrontación en aquellos asuntos comerciales y financieros que realmente se vinculan en forma directa con su bienestar y base de poder..."⁶².

Esta idea implicaba alineación con los Estados Unidos en materia de política internacional, descomprimiendo la relación en temas políticos conflictivos y mejorándola en otros (abandono de los No alineados, desmantelamiento del proyecto misilístico Cóndor II, ratificación del Tratado de proscripción de armas nucleares de Tlateloclo, reanudación de las relaciones con el Reino Unido, participación en misiones de paz bajo el marco de las Naciones Unidas, participación en la Guerra del Golfo, entre otras iniciativas que ejemplifican algunos pasos en esa dirección).

Se intentaba dar la imagen de previsibilidad, percepción que la Argentina debía brindar al mundo para recomponer su imagen "díscola" y confrontativa con Occidente.

Había que adaptarse entonces a los objetivos políticos de la superpotencia dominante en el mundo, pero defender los intereses económicos del país donde radica según esta visión la base de poder y el instrumento que da bienestar a la población.

En esta concepción la política económica era determinante para mejorar la situación relativa del país, en palabras del ex Canciller Di Tella "... la política económica debía orientarse al mejoramiento del posicionamiento internacional del país..."⁶³.

Una política exterior que planteada en estos términos hace de la Argentina un país que cede objetivos propios de política exterior aceptando el liderazgo de una superpotencia. Nuestro país acepta por primera vez, en términos del teórico de esta política, un liderazgo extranjero en los asuntos políticos internacionales.

Para alguno de sus críticos esta política cedió lo que toda diplomacia que se precie debe preservar: la facultad de decisión independiente⁶⁴. Visión estrecha de la política inter-

⁶¹ SOUTO ZABALETA, M.: *El sustento teórico de la política de la administración Menem (1989 –1999)*. Documento de trabajo N° 2, CEIEG, Universidad del CEMA, julio de 2004. (pp. 1 – 41). P. 19.

⁶² ESCUDÉ, C.: Ob. Cit. P. 24.

⁶³ SOUTO ZABALETA, M.: *El sustento teórico de la política exterior de la administración Menem (1989 – 1999)*. Documento de Trabajo N° 2 CEIEG, Universidad del CEMA, Julio de 2004 (pp. 1 –41). P.12

nacional, concepción estática y rígida que asume la continuidad sin plazos del liderazgo estadounidense y descarta la importancia de los factores culturales en las relaciones internacionales⁶⁵.

Domingo Cavallo, en el comienzo del gobierno justicialista, y luego Guido Di Tella implementaron estas ideas para reinsertar a la Argentina en el sistema internacional.

Adaptarse en lo político a la potencia dominante; discutir, negociar y si fuera necesario confrontar en lo económico – financiero, punto fundamental para aumentar la base de poder del país y a la vez instrumento para recuperar autonomía y mejorar el bienestar de la población, es la síntesis de esta política exterior.

Es, entonces, bajo esta cosmovisión y esta política desde donde se debe analizar la decisión Argentina de convertirse en aliado extra – OTAN de los Estados Unidos.

Nuestro objetivo no esta en evaluar si esta visión fue o no positiva para nuestro país, y si aumentó los márgenes de acción autónoma de nuestra nación (nuestra perspectiva difiere sustancialmente como esta expresado en los capítulos anteriores). Pero es necesario explicarla para comprender como la Argentina llegó a convertirse en aliado de los Estados Unidos. Alianza en donde su gestación y concreción nos permite observar claramente el modelo del actor racional en todos sus defectos y posibles virtudes.

La alianza extra OTAN: gestación y concreción

Luego de la caída del muro de Berlín, símbolo del ocaso amargo de la experiencia del Socialismo Científico en Europa oriental, y del desmoronamiento de la otrora superpotencia global, la Argentina debió, como señalamos más arriba, replantear su inserción internacional.

El diagnóstico a los ojos del gobierno de entonces era claro, lo que se debía hacer también.

Reconectarse a Occidente, volverse creíbles y previsibles, no confrontar inútilmente con la potencia hegemónica, alinearse con ella en sus objetivos políticos y buscar el desarrollo económico, único canon por medio del cual se podía medir la autonomía del país.

En consecuencia se elaboraron y se aplicaron políticas conducentes y coherentes con estas ideas y objetivos.

Integrar la Alianza Atlántica, símbolo del Occidente triunfante, como miembro pleno era entonces un objetivo deseado de la administración justicialista, en especial un deseo del Presidente Menem.

El primer mandatario da el primer paso en este sentido, en una entrevista celebrada en Washington con la entonces Presidente Clinton realizada el 5 de diciembre de 1996. La propuesta allí era el establecimiento de una alianza militar con los Estados Unidos por fuera de la OTAN similar a la que tenía EEUU con Israel, Japón, Nueva Zelanda y Jordania..

La respuesta concreta se materializo en el viaje realizado a la Argentina por el norteamericano entre el 15 y el 18 de octubre de 1997 a nuestro país, donde se anuncia el envío de la solicitud del reconocimiento del status de la Argentina como aliado extra OTAN, al congreso estadounidense. Propuesta que es aceptada en noviembre de ese año.

⁶⁴ GARCIA DEL SOLAR, L.: *Nuestro país cedió espacio*. En: Clarín Digital, lunes 13 de octubre de 1997.

⁶⁵ MONETA, C.J.: *Argentina: enfoques y perspectivas en política exterior*. En: “Capítulos” N° 67, SELA, enero – junio de 2003

Ya a fines del segundo mandato de Carlos Menem, se pide el ingreso de la Argentina en calidad de miembro asociado de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

La respuesta no se hizo esperar. El 26 de julio de 1999 el Secretario General de la Organización, Javier Solana, fundamentó la respuesta negativa en obvias consideraciones geográficas, expresadas en el estatuto de la Alianza, donde la misma no puede acoger como miembros a países ubicados fuera del hemisferio norte.

Eco público: opiniones dispares

Según la mayoría de los analistas esta alianza no implicaba obligaciones mutuas de tipo militar, ni tampoco especificaciones muy estrictas como las que tienen las alianzas clásicas. Esa cualidad la expresa bien Reficco cuando afirma que la "... alianza representa un *trade off* entre dar flexibilidad en las relaciones externas y el obtener beneficios por estar en el lado correcto..."⁶⁶.

Es decir que esta vinculación "especial" solo constituía un certificado de "buena conducta" otorgado a la Argentina por las políticas aplicadas y una especie de voto de confianza hacia el gobierno.

El gobierno

El gobierno consideró que la celebración de la alianza con los Estados Unidos "aumenta la confiabilidad del país"⁶⁷. Es "una garantía para el capital extranjero" señalaba para otro importante diario Fernando Maurette Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados⁶⁸.

Esta visión positiva es expresada claramente en uno de los principales diarios del país horas posteriores a la visita de Clinton al país en octubre de 1997 "... la declaración de Argentina como aliado extra OTAN de Washington, los elogios al comportamiento de nuestro país en el seno de la comunidad internacional, las reiteradas manifestaciones de aprobación hacia el proceso de transformación económica impulsado por el actual gobierno, el reconocimiento por el papel que ha asumido el país en la defensa de la democracia regional, son las manifestaciones más notables de una vinculación virtualmente sin roces y sobresaltos..."⁶⁹.

Pese a lo extenso de la cita, la misma refleja la visión de una parte de la opinión pública favorable al gobierno y a su política.

En el mismo diario, en una nota firmada por un conocida periodista, se expresa más realmente el verdadero significado del nuevo vínculo con el País del norte. Se la describió(a la nueva alianza) como un premio consuelo, (el real objetivo era ser miembro pleno de la OTAN), al denodado esfuerzo del gobierno de nuestro país por congraciarse con su par norteamericano, visión reflejada por María O' Donnell el día 14 de octubre de 1997. "Algo le debemos dar a los argies" se dijo en despachos del gobierno de los Estados Uni-

⁶⁶ REFICCO, E.: *Argentina como aliado extra OTAN de los Estados Unidos: los factores detrás de la alianza*. En: Revista CIDOB D'afers internacionals, 42, septiembre de 1998 (pp.1 – 13). P.9.

⁶⁷ Diario "Clarín", 10 de octubre de 1997.

⁶⁸ Diario "La Nación", 16 de octubre de 1997.

⁶⁹ Diario "La Nación", Editorial del 19 de octubre de 1997.

dos, según le confió una segura fuente gubernamental a la periodista del matutino la Nación acreditada en esos días en Washington.

La oposición

Esta última opinión es cercana al escepticismo y desconfianza que generó, la nueva relación con EEUU, en la oposición política: en un comunicado de la alianza UCR – Frepaso se afirmó que un acuerdo de este tipo puede generar discordia entre los socios políticos y económicos de la región⁷⁰.

Los años siguientes, cuando se observa claramente que la intencionalidad del gobierno es el ingreso como miembro pleno de la OTAN, y luego este objetivo fracasa, las críticas continúan.

Lucio Gracia del Solar asesor en política exterior de la alianza opositora afirmaba que el acuerdo con EEUU "... podría ser perfectamente utilizado para justificar un eventual apoyo a EEUU en Irak o en otros teatros de operaciones..."⁷¹.

Cuando se conoce el rechazo al ingreso a la OTAN, el entonces candidato opositor Fernando de la Rúa, afirmaba que esos acuerdos deberían estar previamente discutidos con los socios del MERCOSUR⁷². En esta línea, pero con más dureza, el diario La Nación califica el manejo del gobierno del tema del ingreso a la OTAN, como poco idóneo⁷³.

Polémicas aparte, la alianza presentada, como veremos luego, como un éxito por el gobierno, solo trajo algunos potenciales beneficios de orden militar (acceso a material descartable del ejército de los Estados Unidos, acceso a licitaciones en temas de seguridad, profundización y ampliación de los contactos militares, intercambios de tipo logístico), y se exhibió como muestra clara de que la Argentina había dejado de ser aquel díscolo país del Cono sur siempre dispuesto a perturbar al amigo/enemigo, según la ocasión, americano.

La trama de la obtención de la categoría de aliado extra OTAN por parte de nuestro país refleja, como veremos a continuación, algunos elementos que se pueden encuadrar en el modelo I de actor racional elaborado por Allison.

La alianza extra OTAN bajo el paradigma del actor racional

¿Por qué elegimos el modelo I para analizar esta política particular de la diplomacia justicialista en los años '90?

Simplemente porque nos parece la más adecuada dada las características de la misma, porque lo consideramos un "caso testigo" de lo que denominamos "diplomacia cerrada":

1. El énfasis puesto por el propio Presidente para obtenerla y el reducido grupo de funcionarios que negoció esta alianza, en el marco de una política gubernamental de alineamiento con los Estados Unidos. Política que se correspondía con la visión personal del propio jefe del Poder Ejecutivo.
2. La simplificación por parte del gobierno de lo que debería ser la inserción de la Argentina en el mundo: se opta por un tipo especial de alineación dentro de la heteroge-

⁷⁰ Diario "Clarín", 10 de octubre de 1997.

⁷¹ Diario "La Nación", 20 de noviembre de 1998.

⁷² Diario "La Nación", 21 de julio de 1999.

⁷³ Diario "La Nación", 31 de julio de 1999.

neidad de Occidente: el modelo y los valores económicos y políticos norteamericanos como única vía de escape a la decadencia de nuestro país.

3. El fundamento teórico de esta política exterior, el realismo periférico, que reduce la complejidad de las relaciones internacionales a una ecuación de costo/beneficio.

1- Una de las características del modelo del *actor racional* desarrollado por Allison consiste en reducir la toma de decisiones en política exterior a una instancia unitaria, monolítica y racional. Es decir, a centralizar las decisiones en pocos o en un único actor que encarna/rían el interés nacional del Estado. En la reducción de la acción del gobierno de tal modo, se debe buscar en pocos actores decisivos las motivaciones y objetivos que tiene determinada política gubernamental en materia exterior. En el caso que nosotros analizamos, la propia personalidad del Presidente Menem tuvo una importancia decisiva para la concreción del alineamiento con los Estados Unidos. El primer mandatario y sus principales asesores (su ideólogo Carlos Escudé y su Canciller Guido Di Tella, principalmente), coincidían en que la superación de la crisis argentina y la inserción del país en el mundo tenían un camino claro: la alianza formal con los Estados Unidos. En consecuencia una “diplomacia gestual” fue desarrollada con el objetivo de presentarse como un país previsible ante el país del Norte y Occidente, y obtener ayuda en los foros e instituciones económicas internacionales en el marco de nuevo sistema internacional unipolar. La propia gestación de la alianza centrada en la negociación “presidente a presidente”, al menos en el primer gobierno menemista, allanó el camino para mejorar la relación con Estados Unidos. Aunque durante su segundo mandato, en términos de Anabella Busso, la relación abarcó contactos más fluidos a todo nivel (empresarial, legislativo) no solo al presidencial, la creación de una macro relación⁷⁴ gestada y dirigida desde la primera magistratura fue la clave fundamental para establecer la relación “especial con Estados Unidos”. La prueba de que eso fue una constante (la concepción unitaria de la política exterior), al menos en lo referente a la relación con los Estados Unidos y en especial en el tema que nos interesa, es el destemplado pedido de ingreso pleno a la OTAN motorizado desde la Secretaria de Planeamiento Estratégico en 1999 dirigida por Jorge Castro, asesor fundamental del presidente en materia de política exterior. Pedido que sorprendió a propios y extraños.

En términos de Allison, este modelo nos presenta una reducción del gobierno en una instancia racional y monolítica: en este caso el Presidente Menem y un reducido grupo de funcionarios: los dos Cancilleres de su gobierno (Cavallo y Di Tella principalmente, y asesores en el área de política exterior). Este pequeño grupo condujo la negociación de este punto de la política exterior considerado relevante para la administración justicialista que rompía con toda una tradición en la política exterior de ese partido. Si bien se manifestaron rechazos de la línea más tradicional del partido, la misma mecánica verticalista del partido diluyó o silenció las críticas. La oposición rechazo como expresamos más arriba esta alianza, pero su fuerza persuasiva ante la opinión pública y menos ante el gobierno fue escasa.

El mismo gobierno presentó su política exterior, y dentro de ella esta alianza, como la única alternativa posible para un país que no solo había fracasado en el área económica, sino también se había desconectado dramáticamente del mundo. El gobierno expo-

⁷⁴ BUSSO, A: *A ocho años del alineamiento: un análisis de la política exterior hacia Estados Unidos*. Serie Documentos de Trabajo N° 10. Rosario, diciembre de 1997.P.19.

- nía así, en forma maniquea, las alternativas para el país, no dejando margen a propios y extraños para presentar alternativas.
- 2- En palabras de Allison⁷⁵ las acciones elegidas por el gobierno, siguiendo las pautas del modelo de actor racional, tienden a maximizar objetivos específicos que relacionan (sus formuladores y ejecutores) con lo que consideran el interés nacional. Los intereses nacionales y la seguridad nacional son, para el modelo de actor racional, las categorías a partir de las cuales se conciben los fines estratégicos. Según el razonamiento del gobierno de entonces, el interés objetivo del país era su reinsertión en el mundo que surgía pos caída del muro de Berlín. Esto los llevaba a concluir, dada la novedosa situación que presentaba el sistema internacional, que la prioridad de entonces era forjar una estrecha alianza con EEUU. El *fin* entonces era reinsertarse en el mundo; el *medio* profundiza una alianza con EEUU; una de las vías para ello la alianza extra OTAN. En palabras de Carlos Menem a comienzos de los años 90"... estoy convencido que deberíamos buscar una relación especial con América del Norte..."⁷⁶. Nada más contundente al respecto que la frase esbozada por el Canciller Di Tella"... nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos, y no queremos un amor platónico...". La alianza extra OTAN, como ya dijimos, se enmarca claramente dentro de esta política, constituyendo una acción de política exterior destinada a maximizar los resultados de una relación estrecha con la nueva potencia unipolar. Lo que se observa es un fuerte énfasis en una relación, importante por cierto, pero de la que se espera todo o casi todo de lo que la Argentina necesita para convertirse en un país desarrollado y occidental. Se denota también que el éxito o no de esta relación esta íntimamente asociado, para sus propulsores, a la completa o no marginación de nuestro país del sistema internacional. Consideramos entonces que la sobre dimensión de la importancia de una relación responde a una mirada simplista del mundo internacional, de su complejidad y de las vías posibles de inserción internacional para un país de las características de la Argentina.
 - 3- Como ya lo hemos mencionado el denominado Realismo Periférico fue el sustento teórico de la política exterior de Carlos Menem. En esta teoría se concluye que la causa de la decadencia Argentina se debía encontrar en las políticas erráticas y confrontativas con respecto a Occidente. La solución entonces estaba en "reconectarse" al nunca bien ponderado "Primer mundo". Estados Unidos era, según esta visión, el aliado a seducir y conquistar. La alianza extra OTAN fue una pieza importante de una política exterior que reducía, en términos de Allison, el interés nacional a una visión exclusiva y reduccionista, proveniente del Poder Ejecutivo. Allí en la cima del poder, se decidía entonces cual era el interés nacional y como se debía preservar. Allí se discutirían los objetivos y los medios para alcanzarlo. En función de esta lógica, no se consultara abiertamente la política seguida a los distintos sectores interesados, ni tampoco se buscará elaborar una política de Estado con respecto a Estados Unidos. De la lectura de los diarios de esas fechas se denota el desconocimiento de los distintos sectores políticos de las negociaciones encaradas y de sus contenidos. El ejecutivo practicaba una política de hechos consumados, que la sociedad y los diferentes sectores políticos debían aceptar acriticamente, puesto que esa política iba a volver a ser previsible a nuestro país (el certificado de buena conducta fue la alianza extra OTAN) e iba a eliminar

⁷⁵ ALLISON, G.T.: *La esencia de la decisión*. Bs. As., GEL, 1988. P. 66.

⁷⁶ SOUTO ZABALETA, M.: Ob. Cit. P.10.

los escollos al desarrollo generados por décadas de confrontaciones políticas⁷⁷. El costo era no confrontar en política con el hegemónico, era fundamentalmente, sumarse y adaptarse a sus objetivos; el beneficio buscar el desarrollo material obteniendo su apoyo en los foros internacionales y su aval de que la Argentina era nuevamente un país confiable. La alianza extra OTAN se leía entonces como una consecuencia positivo de una política adecuada destinada a prestigiar y redimensionar la posición de nuestro país en el mundo.

Consideraciones finales

¿Qué reflexiones se pueden extraer de lo analizado? En primer lugar podemos afirmar que un sistema de toma de decisiones centralizado en el Ejecutivo adolece de varios defectos que se pueden observar en el caso analizado:

- a) Se reduce el arco de opciones de la acción exterior del Estado por el exceso de personalismo en la formulación e implementación de la política exterior. Se suma a este dato, que la visión del propio presidente, y lo que él entienda que es el interés nacional, tiene primacía para determinar los fines y los medios de la política exterior a adoptar. En este modo de elaborar una estrategia de inserción internacional, hay más subjetividad que racionalidad a la hora de elegir las opciones más adecuadas acordes a los objetivos determinados. Apoyados en Putnam⁷⁸, consideramos que el modelo del actor racional o unitario es a menudo radicalmente equivocado. Porque desconoce el juego de doble nivel (nacional e internacional) que existe en el proceso de decisión en política exterior. En este caso el Presidente no hace lugar a las opiniones, discusiones y juegos de intereses, en materia exterior que ocurren en la política nacional, que pueden proveerle más apoyo y mejorar su toma de decisiones. Solo se deja llevar por su propia percepción acerca del contexto externo y de lo que él cree que es mejor para el país.
- b) Se corre el riesgo claro de que la política exterior se convierta en un reducto personalista y se pierda la visión de que los fines estratégicos de la política exterior deben ser políticas de Estado. Luego del fin de la gestión de Carlos Menem el énfasis sobre acerca de la relación con EEUU bajo en intensidad y la apelación al vínculo como aliado extra OTAN, para obtener determinados privilegios en la relación bilateral careció de regularidad.
- c) Este punto lo podemos relacionar con el anterior. El monopolitismo en política externa, no abre la discusión de las políticas a implementar, a otros sectores especializados (grupos de interés, académicos, opinión pública). La política de hechos consumados obliga a que las discusiones sean posteriores a las acciones que se toman. La perplejidad, desconocimiento y escepticismo que generó la alianza extra OTAN ejemplifican lo dicho. Con relación a este punto se puede inferir que este diseño de una estrategia internacional supone que solo el Ejecutivo y un selecto grupo de colaboradores están en condiciones de determinar cuales son los fines y los medios más relevantes para proteger el interés nacional.

En este punto podemos introducir la idea de “información perfecta” que creen poseer los decisores no es tal. Lo que existe en la realidad es *incertidumbre*, en el permanente

⁷⁷ ESCUDÉ, C.: *La Argentina y sus alianzas estratégicas*. En: “Archivos del Presente”, año 4, N° 13. Julio/agosto/septiembre de 1998 (61 – 73). P.61.

⁷⁸ PUTNAM, R.D.: *Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*. En: Revista “Zona Abierta” N°74, 1996. Pág. 79.

juego de doble nivel. El actor unitario, entonces, contrariamente a lo que piensa, actúa y decide con información “imperfecta”, que la realidad pone en discusión en forma continua. Es esta una de las realidades del verdadero juego político que, creemos, hace necesaria una política exterior “abierta y democrática”.

En segundo lugar, creemos, basándonos en el caso analizado, que un país de las características de la Argentina debe plantear su política exterior de una manera menos estrecha. Planteamiento que requiere una disposición cultural de los formuladores y decisores al más alto nivel que debe exceder los cánones del modelo de actor racional.

Quizá en la larga tradición presidencialista de la historia política argentina haya que buscar también el origen del exceso de centralismo en la toma de decisiones del gobierno de nuestro país. Quizá el denominado *cesarismo democrático* con el que califico Octavio Paz a la política mexicana, pos revolución y como consecuencia de la hegemonía del PRI, sea también extensible para nuestro país.

En otro sentido la carencia de grupos de elite consustanciados con la política exterior que no sólo sean interlocutores del gobierno, sino que también se conviertan en elaboradores de políticas, analistas de casos paradigmáticos que sirvan de modelo de TD, constituya una falta que contribuye directamente a acentuar este rasgo personalista en la elaboración de estrategias.

La confianza exclusiva en los dotes de estadista del administrador del gobierno, señala claramente esta carencia grave si el objetivo es desarrollar políticas estatales que incrementen los márgenes de acción autónoma del país.

En el capítulo siguiente, siguiendo con el planteamiento de este trabajo, abordaremos el análisis de un segundo caso de la política exterior argentina contemporánea: la negociación del tema Malvinas durante el gobierno de la Alianza (1999-2001). Para ello utilizaremos como “lente” el modelo de proceso organizacional de Allison.

Caso II: La política hacia Malvinas (1999 – 2001)

Continuando con el análisis de casos, utilizando como paradigma los modelos desarrollados en el libro de G. Allison anteriormente citado, en este caso nos centraremos en el tratamiento que le otorgó la política exterior del gobierno de la Alianza (1999-2001) al tema del reclamo argentino referido a la soberanía en las Islas Malvinas e islas del Atlántico Sur, y si existió un cambio con respecto a la política esgrimida hacia este tema durante el período 1989-1999.

Para una mayor comprensión de nuestro objetivo básico, como mejorar el sistema de toma de decisiones en política exterior argentino transformándolo en más democrático y abierto, para que la misma incremente sus márgenes de decisión autónoma, realizaremos una reseña histórica que explique cómo nuestro país afrontó este objetivo tradicional de su política exterior hasta 1999. En este punto haremos especial énfasis en el período 1989-1999.

En segundo término realizaremos un estudio de la política seguida con respecto a la soberanía de Malvinas e islas del Atlántico Sur entre los años 1999-2001. Aquí utilizaremos como base teórica los elementos de análisis elaborados por Marcelo Lasagna⁷⁹, para

⁷⁹ LASAGNA, M.: *Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior*. En: “Estudios Internacionales”, Año XXVIII, julio – septiembre 1995, N° 111. Santiago de Chile. Pp 387 – 409.

determinar si las políticas seguidas constituyeron un cambio con respecto a lo realizado en la Administración Menem (1989-1999).

En tercer lugar observaremos el caso analizado a la luz del modelo II de Allison, llamado Organizacional o Burocrático, que nos parece el más adecuado para enfocar este tema.

Por último haremos algunas consideraciones preliminares relacionando el caso estudiado, el modelo Burocrático y la hipótesis de este trabajo.

Reseña histórica de un conflicto

A partir del siglo XVI, con el otorgamiento Pontificio a España del dominio de la mayoría del continente americano, este país ejerció soberanía efectiva sobre el archipiélago malvinense y los mares vecinos.

Desde 1766 hasta 1811 se sucedieron en forma ininterrumpida 32 gobernadores que residían permanentemente en Puerto Soledad y dependían directamente de las autoridades virreinales residentes en Buenos Aires.

Con la declaración de la Independencia del Río de la Plata (1816), y en virtud del principio de sucesión de los Estados, las Provincias Unidas delimitaron sus territorios sobre la base de la antigua división administrativa colonial y se declararon herederas únicas y excluyentes de todos los títulos y derechos soberanos de España en el antiguo Virreinato. Al igual que las otras nuevas naciones americanas, la Argentina invocó la doctrina de *uti possidetis* y proclamó un principio legal absoluto: ningún territorio del antiguo Imperio español sería considerado *terra nullius*.⁸⁰

En noviembre de 1820, el Coronel de Marina David Jewett tomó posesión públicamente de las islas en nombre de las Provincias Unidas, en presencia de ciudadanos de los Estados Unidos y de súbditos británicos, sin registrarse protesta británica alguna. En 1825 la Argentina y el Reino Unido firmaron un “Tratado de Amistad, Comercio y Navegación”, sin que se realizaran tampoco reservas con respecto a Malvinas.

Desde 1820 a 1833 la Argentina realizó actos demostrativos y concretos de ocupación efectiva de las Islas Malvinas (nombramiento de gobernadores y comandantes políticos y militares, legislación, otorgamiento de concesiones territoriales).

El 3 de enero de 1833 los británicos ocupan Puerto Soledad, expulsando (y evitando su posterior ingreso) a la población argentina, transplantando a la vez a súbditos británicos.

A partir de esta fecha se inician los reclamos argentinos de soberanía. Estos tienen dos basamentos fundamentales que conforman la base actual del reclamo y los derechos del Estado argentino con respecto al territorio austral:

- La resolución 1514 de Naciones Unidas de 1960 que define tres cuestiones centrales aplicables al reclamo argentino: la libre determinación, el derecho inalienable a la integridad territorial y la decisión de poner fin a todas las formas de colonialismo.
- La resolución 2065 del 16 de diciembre de 1965 donde la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce formalmente la existencia de una disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido e invita a ambas partes a buscar una solución al problema.⁸¹

⁸⁰ FAÚNDEZ, J.: *¿Es el Derecho Internacional un obstáculo para la resolución del conflicto Malvinas/Falkland?*. En: “Malvinas hoy: herencia de un conflicto” (Borón, A. – Faúndez, J. comp.) p.348.

⁸¹ DEL CARRIL, B.: *La cuestión de Malvinas*. Bs. As., Hispamérica, 1986. P. 62 y 9.

A partir de estos hechos fundamentales, y como parte de su búsqueda pacífica de la solución para la controversia, la Argentina, en forma permanente, propicia la adopción de declaraciones y resoluciones en diversos foros internacionales. En este sentido tienen importancia destacada las acciones diplomáticas llevadas a cabo en la Asamblea General de Naciones Unidas, en el Comité de descolonización de la ONU, así como también en la Asamblea General de la OEA, el NOAL y en diversas reuniones de países Latinoamericanos y encuentros internacionales.

A pesar de los avances en las discusiones bilaterales, el conflicto armado de 1982 pone un coto a los progresos realizados en las negociaciones entre ambos países⁸².

Con el retorno a la democracia en 1983, en congruencia con la visión idealista de la política exterior del presidente Raúl Alfonsín, se propiciaron reclamos y votaciones en Foros multilaterales en el marco del Derecho Internacional a favor de la posición Argentina (ONU, OEA, NOAL, etc.).

Luego del fracaso de la reunión de Berna en julio de 1984, donde Gran Bretaña no estuvo dispuesta a discutir el tema de la soberanía, se crea un sistema para afrontar los futuros encuentros bilaterales y no estancar el vínculo entre ambos Estados: “el Paraguas de soberanía” que permite mejorar la relación entre ambos países en todas las áreas, salvo en la cuestión de fondo: la soberanía del archipiélago austral.⁸³

La administración Menem (1989 – 1999) y Malvinas. Aspectos centrales

La política exterior de Carlos Menem se encuadra dentro lo que se conoció como Realismo Periférico.

Esta teoría elaboró un diagnóstico crudo de nuestro país: la Argentina era un país periférico, irrelevante, endeudado, imprevisible y pobre, en consecuencia se elaboró una estrategia de inserción internacional.

A grandes rasgos, esta estrategia implicaba plegarse a los intereses políticos de la nueva potencia hegemónica (los Estados Unidos) pos caída de la URSS, no confrontar con los países centrales salvo en cuestiones económico - comerciales cuando estas afecten la base económica de nuestro país y no utilizar los temas de la política exterior para azuzar pasiones nacionales que dan solo apoyos circunstanciales a los gobernantes, pero sin brindar reales beneficios a los ciudadanos comunes del país.

En este marco hubo un alineamiento político con los Estados Unidos consagrado con el estatus de aliado extra OTAN para nuestro país, política ya analizada en el capítulo anterior, estrategia que mostraba un acercamiento decidido a Occidente. Un Occidente en donde se encontraba Europa y en ella un actor fundamental aliado de EEUU: el Reino Unido.

⁸² En este sentido es importante señalar el Memorando de Entendimiento de 1968 (Gran Bretaña reconocería la soberanía argentina cuando considerase garantizados los derechos de los isleños), el Acuerdo de Comunicaciones de 1971 (donde ambos países coordinan una política destinada a mostrar a los malvinenses los beneficios de la transferencia de soberanía a la Argentina), y la propuesta del enviado británico a las islas, Nicolás Ridley en 1980 (presenta tres opciones a los habitantes de las islas: condominio, congelamiento de la disputa o un esquema de arrendamiento).

⁸³ El “Paraguas” es un mecanismo jurídico de orden práctico que permite que las partes que mantienen una disputa y que asisten a una reunión determinada, adopten resoluciones de interés común sin perjuicio de sus respectivas posiciones de soberanía, que quedan reservadas.

Una actitud novedosa

Se pensaba que una óptima relación con Estados Unidos brindaría un sustento (daría garantías de previsibilidad) importante para mejorar la relación con el Reino Unido (su aliado centenario), y quizás “el amigo americano” terciara para dirimir la controversia entre dos aliados suyos.

Dos declaraciones importantes del entonces canciller Di Tella describen la política llevada a cabo durante su gestión con respecto a Malvinas. En primer lugar: no aferrarse a ninguna fórmula para la resolución de la controversia; en segundo lugar, y quizás lo que generó más polémica, se encuentra la idea de que la opinión de los isleños “...es un dato que no se puede ignorar en ninguna estrategia argentina responsable...”⁸⁴.

Esta actitud de agregar un tercero en la mesa de las discusiones termina, como analizaremos en el apartado siguiente, con una larga tradición argentina de multilateralismo y una acción diplomática basada en el Derecho Internacional en los foros internacionales. Se rompía entonces con un estilo de negociación en una cuestión siempre definida como: bilateral, donde existía una disputa de soberanía y en donde estaba en juego el principio de integridad territorial de nuestro país⁸⁵.

En la década que dura entre 1989 y 1999, se continuó con la fórmula del Paragüas de soberanía, se restablecieron las relaciones consulares y diplomáticas con el Reino Unido (19/10/89), se mejoran las relaciones entre ambos Estados cuyo dato relevante es la visita del presidente argentino al Reino Unido, pero no se impiden actos unilaterales realizados por los británicos⁸⁶.

Se lograron apoyos para el reclamo argentino en el MERCOSUR, en las Cumbres iberoamericanas, en la OEA y en la ONU.

¿En qué medida la política implementada por Carlos Menem significó un cambio respecto al pasado?, ¿La Alianza continuó la estrategia frente a Malvinas aplicada entre 1989 y 1999? Estos aspectos los dilucidaremos en el apartado siguiente.

Consideraciones teóricas previas: Marcelo Lasagna

Antes de explicar la política exterior con respecto a Malvinas del gobierno de la Alianza y responder a los interrogantes planteados anteriormente, es necesario realizar una breve síntesis de algunos elementos teóricos que nos brinda Marcelo Lasagna.

En primer término debemos establecer una definición de lo que creemos constituye la política exterior y cuales son sus alcances.

La política exterior es el área gubernamental que se encarga de las relaciones entre el Estado y otros actores, principalmente, y no excluyentemente, otros Estados, dentro del denominado sistema internacional. Pero con una particularidad que la distingue de otras áreas de la actividad de un gobierno: se formula dentro del Estado, pero esta dirigida y debe ser implementada en el contexto internacional⁸⁷.

⁸⁴ DI TELLA, G.: *Un traje a medida para las Malvinas*. En: “Archivos del Presente” Año 2, N° 7, Bs. As. Enero – Febrero – Marzo de 1997. p.19

⁸⁵ RUÍZ CERUTTI, S. – ROMERO, A.: *Malvinas: hacia una política de Estado*. En: Colección Documentos de Trabajo, N° 50, Bs. As, 2001, CARI. P. 9.

⁸⁶ Extensión de la jurisdicción pesquera, realización de prospecciones sísmicas de petróleo, otorgamiento de licencias pesqueras por parte de los malvinenses.

⁸⁷ LASAGNA, M.: Ob. Cit. P.390.

Según esta distinción adquiere especial relevancia lo que ocurre dentro del sistema político local (cambio de estructuras, creencias y política de la sociedad, y la intensidad de los mismos), que si bien no es determinante en el diseño e implementación de la política exterior, tiene influencia.

Este aspecto tiene con el concepto de “juego de doble nivel” que amplía la concepción del proceso de toma de decisiones en política exterior, diferenciando una dimensión nacional y otra internacional, las cuales se relacionan y se influyen mutuamente.

Para el autor analizado hay dos fuentes de cambio en la política exterior: el sistema internacional y el sistema político nacional.

En consecuencia es importante señalar los niveles de cambio en la política exterior que se pueden producir:

La *reestructuración* que tiene lugar muy rápidamente y expresa un intento de cambio fundamental y se refiere a cambios en lineamientos básicos de la política;

La *reforma* que es un proceso normalmente lento, incremental y referidos a aspectos parciales aunque importantes de los patrones elementales de la política exterior y;

El *ajuste* que es el nivel de cambio menos intenso y que tiene una ocurrencia cotidiana, pero que ocasiona pequeñas alteraciones en el comportamiento de política exterior de un país dado, no implicando ni realineamientos, ni un cambio básico⁸⁸.

Relacionado con este punto es importante indicar una variable destacada: el régimen político. Es allí donde se encuentra el centro de la toma de decisiones del gobierno, en consecuencia su modificación puede generar cambios en las mismas.

El autor describe tres cambios de régimen político que se pueden dar: de carácter *formal*, uno que constituya un proceso *profundo pero gradual*, y por último uno de carácter *radical pero revolucionario*⁸⁹.

Para el caso que nos toca analizar, es necesario comentar que no ocurrió un cambio de régimen político, sino que hubo una transición democrática dentro de la normalidad constitucional de nuestro país.

Además es preciso indicar que estamos analizando solo un aspecto de la política exterior del período indicado (1999 – 2001), no la política externa en su totalidad. En consecuencia los análisis y comentarios que realizaremos, deben circunscribirse a dicha etapa y solo a la mencionada política.

La Alianza frente a Malvinas: ¿una vuelta a la tradición? (1999 – 2001)

Ateniéndonos a la plataforma política de la alianza para las elecciones de 1999, en su apartado sobre la política exterior con respecto a las islas Malvinas, podemos realizar algunas puntualizaciones: allí se indica que se iba realizar “...conforme al mandato constitucional, un esfuerzo sostenido hacia la recuperación del ejercicio pleno de la soberanía sobre los territorios, respetando los intereses y el modo de vida de los habitantes...”⁹⁰. Atiéndase

⁸⁸ LASAGNA, M.: Ob. Cit. Págs. 393 - 394

⁸⁹ El primero supone que hay un cambio en el liderazgo central, en la facción o partido que gobierna, sin que ello suponga una alteración importante de las estructuras políticas y reglas de juego. En el segundo caso hay un reemplazo del grupo gobernante por otro de orientación distinta. El nuevo liderazgo promueve cambios en los arreglos institucionales y en las reglas de juego vigentes. En el nuevo régimen normalmente coexistirán elementos de continuidad y de cambio. En el tercer y último tipo de cambio hay una ruptura total con el régimen saliente, incluso un cambio “coperniquiano” en los principios de los nuevos líderes. Generalmente esto se desarrolla en un breve período de tiempo (revoluciones, golpes de Estado, etc.).

⁹⁰ Plataforma de la Alianza 1999.

los términos empleados: no se habla de opiniones ni deseos, sino de intereses. Esta sutileza del lenguaje es muy importante porque se reafirma la bilateralidad del conflicto: Argentina – Reino Unido. Bilateralidad que no admite un tercer interlocutor en la mesa de negociación: los malvinenses.

Una de las críticas más fuertes hacia la administración Menem⁹¹ fue que la política de seducción no solo había fracasado, sino que la inclusión de la población de las islas en las discusiones había dañado el reclamo argentino.

Un analista se preguntaba "... ¿por qué hemos decidido con nuestras acciones diplomáticas que los kelpers sean los terceros en la disputa cuando ellos y Gran Bretaña son la misma cosa?..."⁹². También A. Romero en el artículo anteriormente citado⁹³ se queja de la faz negativa que tuvo la política de Carlos Menem con respecto a Malvinas que el sitúa en el papel preponderante de los isleños.

Apoyándose en la política tradicional argentina y con afinidades con el partido radical integrante de la Alianza gobernante, Lucio García del Solar sostenía que los Kelpers fueron siempre observadores de las negociaciones incorporados a la delegación británica, y que el gobierno argentino nunca reconoció al gobierno colonial de las islas. Comentando el acuerdo firmado el 14 de julio de 1999 que permite que personas portadoras de documentación argentina puedan visitar la isla, relata irónicamente la conferencia de prensa llevada a cabo luego del acuerdo: "...el Canciller R. Cook comenta que los "poseedores de pasaportes argentinos tendrán los mismos derechos (para ir a las islas) que cualquier extranjero" sin que al ingeniero (en referencia al entonces Canciller Di Tella) se le moviera un pelo..."⁹⁴.

La Alianza gobernante también sostenía en su plataforma política que se debía "...procurar el restablecimiento de las negociaciones sobre la soberanía entre la Argentina y el Reino Unido, tal como lo establecen las resoluciones de las Naciones Unidas (...) recurrir, cuando se considere oportuno, tanto a los órganos como a los medios apropiados del sistema internacional para alcanzar la solución de la controversia..."

El contraste, queda claro con esta cita, entre la política del partido Justicialista (1989 – 1999) haciendo hincapié en la relación bilateral y agregando un tercera silla a la mesa de negociación, con la de la Alianza, más multilateralista y reduciendo la conversación a dos, como queda reflejado en las palabras del entonces canciller A. Rodríguez Giavarini "...el gobierno nacional encuadra su política conforme al mandato constitucional...En este sentido, a lo largo del 2000 hemos conseguido importantes apoyos para nuestra posición en las Naciones Unidas, la OEA, la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre de Brasilia, la Cumbre Centroamericana y el grupo Río, así como también en diversos encuentros bilaterales de primer nivel...respetando el modo de vida de sus habitantes, continuaremos trabajando para alcanzar nuevos entendimientos provisorios bajo la fórmula de soberanía con el Reino Unido..."⁹⁵.

⁹¹ CASSESE, N.: *Malvinas. ¿seduciendo lo imposible?* En: Revista "Agenda Internacional". Año I, N° 3. Diciembre – Enero – Febrero de 2005. P. 82.

⁹² LOHLE, J.C.: *Malvinas: el pesimismo periférico.* En: Revista "Archivos del Presente". Año 2, N° 7, Bs. As. Enero – Febrero – Marzo de 1997. p. 203.

⁹³ RUIZ CERUTT, S. – ROMERO, A.: Ob. Cit. P. 5

⁹⁴ GARCIA DEL SOLAR, L.: *Una política contra el interés nacional.* En: diario "Clarín", 8 de octubre de 1999.

⁹⁵ FRAGA, R. M.: *La política exterior argentina a través de los mensajes presidenciales al Congreso. (1854 – 2001).* Bs. As., CARI, Febrero de 2003. P. 609.

El diario Clarín el día 12 de junio de 2000 comenta la intervención del canciller R. Giavarini ante el comité de descolonización, en el cuál el funcionario gubernamental sostenía que había un marco favorable para el tratamiento bilateral de la disputa de soberanía, citando textualmente "...el mero paso del tiempo no genera derechos ni a favor de una potencia colonial que ocupa territorios extranjeros ni a favor de sus súbditos instalados en ellos...". La reacción de los kelpers no se hizo esperar ante la frialdad e ignorancia, según la crónica periodística, que les brindó el argentino: "...parece que el nuevo gobierno prefiere regresar hacia los días de profunda desconfianza y desentendimiento..."comento su representante, según refleja el citado diario, Sharon Halford.

También el cambio de actitud en cuanto a los isleños se puede observar en lo referente a las negociaciones sobre el modo en que va a realizarse el desminado de las islas(problema heredado del conflicto de 1982). La Cancillería Argentina "...pretende convocar a una licitación internacional conjunta entre los dos gobiernos y sin consultar para ello a la administración de las islas..."⁹⁶.

En conclusión la política de la Alianza con respecto a Malvinas se puede resumir del siguiente modo:

- La cuestión de la soberanía: tema pendiente (se conserva el paraguas para poder negociar y avanzar en otras áreas de la relación bilateral).
- No modificar las características centrales de la controversia (entre ellas no incluir terceras partes en la discusión; negociar en el marco del Derecho y el sistema internacional).
- Oponerse a las acciones unilaterales británicas.

¿Un cambio de política exterior?

Cuando asume Carlos Menem en 1989 la situación interna e internacional había cambiado: un país en una crisis política y económica (salida anticipada del gobierno radical; hiperinflación y endeudamiento externo) sin precedentes, inmersa en un contexto internacional donde la caída de la Unión Soviética marcaba el final dramático de la bipolaridad del sistema internacional, con la virtual presencia de un actor hegemónico unipolar: Estados Unidos.

Los formuladores y decisores del nuevo gobierno justicialista hicieron una lectura del contexto bajo la receta del "Realismo Periférico" y actuaron en consecuencia.

Una alineación con Estados Unidos y Occidente fue el marco de los vínculos externos del país, con oscilaciones hacia el MERCOSUR (especialmente Brasil) y Latinoamérica.

Con respecto a Malvinas se produjeron algunas variaciones en la política tradicional de nuestro país: se incluyen a los isleños en la mesa de discusión considerándolos como "parte", al menos en los hechos, lo cual en negociaciones de temas de estas características no es un dato menor; y se actúa con demasiado personalismo transformando una política de Estado en una política de gobierno. Como afirma un analista "... las iniciativas de Di Tella aparecían como caprichosas, heterodoxas e imposibles de ser desarrolladas por otra persona que no fuese él..."⁹⁷.

⁹⁶ Diario "La Nación" 26 de marzo de 2000.

⁹⁷ CASSESE, N.: Ob. Cit. P. 92.

Con la llegada al gobierno de la Alianza algunas políticas importantes se modificaron y otras se profundizaron.

En términos de M. Lasagna, ocurrió una *reestructuración* de la política llevada a cabo con respecto a Malvinas: hay cambios fundamentales en la política exterior, que si bien representan un retorno a la tradición argentina con respecto a esta controversia, contrastan sustancialmente con la gestión de Guido Di Tella:

- Bilateralismo (1989 – 1999) - Bilateralismo en el marco del multilateralismo y el Derecho Internacional (1999 – 2001).
- Tres actores en la disputa (Argentina – Reino Unido – Isleños) 1989 - 1999 – Dos actores en la disputa (Reino Unido – Argentina) 1999 - 2001.
- Política de gobierno (1989 – 1999) – Política de Estado (retorno a la tradicional política argentina con respecto al problema de Malvinas).

Es necesario mencionar que el sistema de creencias del gobierno aliancista estaba nutrido del idealismo tradicional de la Unión Cívica Radical y de las posiciones tradicionales de las fuerzas de centro izquierda de nuestro país. Una lectura de la plataforma electoral del área referida a la política exterior rubrica esta afirmación.

Ahora ¿por qué es posible analizar este caso desde la perspectiva del modelo burocrático u organizacional?, ¿Qué organizaciones dentro del gobierno actuaron en este tema? ¿Cuáles fueron sus rutinas?, ¿Cuáles son los límites de este sistema de toma de decisiones con respecto al incremento de autonomía?

Interrogantes que intentaremos responder a continuación.

Algunas consideraciones teóricas en torno al modelo organizacional de Allison

El caso estudiado en el capítulo anterior, la alianza extra – OTAN, se lo analiza utilizando como paradigma el modelo de Actor Racional. Además se observan sus limitaciones a la hora de implementar decisiones óptimas que incrementen la capacidad de decidir con el mínimo de restricciones posibles a un gobierno de las características del argentino.

Pero, el modelo I, como lo denomina Allison es una mirada simplificada del Estado que descuida lo que en realidad es: "...un conglomerado semi –feudal de organizaciones articuladas de manera difusa, poseyendo cada una de ellas una vida propia y sustantiva..."⁹⁸.

Esto significa que cada organización intra/gubernamental posee rutinas y patrones de conducta estandarizados, actuando sobre un tipo específico de problemas con cierta independencia, lo que estimula el denominado parroquianismo organizacional.

Por sobre ellas se encuentran los conductores gubernamentales, que implementan políticas sustentadas "en las rutinas organizacionales..."⁹⁹, que le brindan opciones específicas de decisión ante problemas específicos.

Este modelo brinda un enfoque más amplio de lo que en realidad es el Estado, y acerca de la manera en que se toman las decisiones gubernamentales.

Como afirma Putnam¹⁰⁰, el modelo organizacional de Allison, agrega al análisis la importancia de los intereses burocráticos a la hora de política exterior.

⁹⁸ ALLISON, G.T.: *La esencia de la decisión*. Bs. As., GEL, 1988. P.115.

⁹⁹ Idem. P.131.

¹⁰⁰ PUTNAM, R.D.: *Diplomacia y política nacional: la lógica del juego de doble nivel*. En: Revista "Zona Abierta" N° 74, 1996. Pág. 75.

Cada organización gubernamental (ministerio, secretaría, dirección) se encarga de temas de su incumbencia organizacional específica, y frente a ellos actúa con patrones estables de conducta.

De esto último se desprenden ciertas consideraciones importantes que nos sirven para observar el caso que nos convoca:

- El modelo organizacional brinda “previsibilidad” a la acción gubernamental. Al menos agrega alternativas a la hora de tomar una decisión.
- Es dificultosa la innovación organizacional por que la misma supondría una ruptura en una cultura organizacional asentada en prácticas rutinarias consolidadas en el tiempo.
- Favorece el “feudalismo” organizacional en función de las preferencias sobre tal o cual organización de los decidores a la hora de la toma de decisiones. Preferencias que se pueden expresar en el aumento su presupuesto de funcionamiento, en la ampliación de la competencia de sus acciones en temáticas gubernamentales que exceden sus posibilidades, o simplemente por “favoritismo” político.

El modelo organizacional o burocrático y el caso Malvinas (1999-2001)

La vuelta a la tradición en lo que respecta a la discusión acerca de la soberanía de Malvinas e islas del Atlántico Sur, supuso un abandono de la denominada “política de seducción” implementada por la administración Justicialista.

Esta política pretendió ser una innovación que implicó un vuelco en el estilo (decisiones piloteadas por el presidente y su particular Canciller) y en las acciones diplomáticas instrumentadas (si bien se continuó el reclamo en los foros internacionales su intensidad menguó, privilegiando lo que luego se transformó en una mesa de negociación con tres sillas)

Pero terminó siendo una política de gobierno y no de Estado que afectó al reclamo argentino de soberanía

La Alianza gobernante a partir de 1999 privilegió la tradicional política hacia Malvinas, apoyándose en la burocracia de la Cancillería argentina.

El gobierno, en esta temática, se sostuvo decididamente en la rutina de trabajo del Servicio Exterior nacional y en la idoneidad de su personal. Los “conductores gubernamentales”, en esta área de la política exterior volvieron a apoyarse en el cuerpo diplomático argentino y sus rutinas de trabajo conocidas para abordar la temática “Malvinas”

Los reclamos ante el Comité de descolonización de Naciones Unidas, la búsqueda de apoyos en todo foro y organismo internacional en el que participaba el país, la gestación de acuerdos y visitas diplomáticas fueron históricamente los patrones de conducta clásicos de la Cancillería en este tema¹⁰¹.

En esta línea de razonamiento, es lógico comprender que el gobierno haya centrado su atención en los consejos y acciones de esta organización gubernamental, descuidando deliberadamente otras organizaciones.. Actitud, esta última que favorece el “parriquialismo” organizacional”. No descubrimos nada si mencionamos el celo del ambiente diplomático en conservar sus espacios de influencia y protagonismo con respecto a determinadas políticas (su resistencia a los embajadores políticos es una muestra de esta actitud).

¹⁰¹ Comunicado de prensa N° 171 del 29 de junio de 2001 sintetiza la actuación del canciller ante el Comité de Descolonización de Naciones Unidas; el apoyo logrado en las Cumbres Iberoamericanas de Panamá (2000) y Lima (2001), la reunión de presidentes de América del Sur (Brasilia 2000) y los reclamos permanentes a la ONU y la OEA; negociaciones sobre los límites de la plataforma continental (2001).

De la consulta de la labor parlamentaria del Congreso argentino en el período estudiado se observa que el mismo fue un actor pasivo en lo que se refiere al tema Malvinas, salvo algún proyecto de resolución aislado¹⁰² o la asistencia formal a actos de rubricación de acuerdos gestados y negociados desde la Cancillería¹⁰³.

De aquí podemos desprender algunos aspectos negativos del denominado parroquianismo: por un lado la posibilidad de formular respuestas novedosas, a problemáticas históricas, se ve limitada; por otro porque se crea la idea comúnmente aceptada de que “es un área de ellos”. Quizá la pasividad del Congreso, con una actitud solamente refrendatoria de decisiones ajenas sea un ejemplo de lo anteriormente dicho.

No deja de estar presente la actitud de “diplomacia cerrada”, por que a pesar de apoyarse en las rutinas de una organización gubernamental especializada en la temática en cuestión, la estructura “piramidal” del sistema de toma de decisiones en política exterior del Estado argentino, no se modificó. En última instancia todo se reduce a las percepciones del Presidente y su Canciller.

De la información buscada se desprende la impresión de que este estilo de decisión no fue criticado y no generó ninguna controversia relevante. Es decir se recreó un estilo de decisión estándar que solo encontró matices en la personalidad de los actores relevantes. En esta línea de razonamiento, independientemente de su efectividad o de las críticas que podamos realizarle, la política novedosa de la administración Menem fue duramente cuestionada por una cultura política acostumbrada a que algunos temas son propios de determinada organización del gobierno y constituyen su razón de ser.

Al ser una temática de rango constitucional llama la atención la falta de involucramiento, más allá de algún documento aislado de otras áreas del Estado (léase Congreso Nacional). En este punto se vinculan dos cuestiones: por un lado la persistencia cultural y fáctica de una historia política asociada al presidencialismo y a la concentración de poder decisional, como lo indicamos más arriba; por otro, a que a pesar de esa concepción monolítica del poder, existen determinadas organizaciones que concentran temáticas gubernamentales como “quintas propias”.

Si bien el objetivo de la política con respecto a la temática del Atlántico Sur tiene como norte la recuperación de la soberanía nacional en esa región, podemos inferir de lo estudiado en referencia al tema que:

- El ejecutivo se apoyaba en las prácticas organizacionales de la Cancillería.
- La Cancillería tenía como objetivo la recuperación de su rol central en esta temática.
- Las demás organizaciones del Estado solo actúan marginalmente en el tratamiento de este tema, reafirmado la feudalización del poder estatal.
- Este caso demuestra la persistencia de una cultura decisional fuertemente personalista, asociada a una práctica exterior “cerrada”, más allá de la aparente apertura del juego político (léase Cancillería y Congreso Nacional).

¹⁰² Por ejemplo el Proyecto de Declaración 1641/2000 del senador Romero rechazando la iniciativa británica de explotación de hidrocarburos de la plataforma submarina de las Islas Malvinas. El proyecto de Declaración del senador Humada 933/99 saludando el apoyo a los reclamos argentinos de soberanía por el consejo del MERCOSUR.

¹⁰³ Como lo expresa el comunicado N° 54 de 2001 de la Cancillería. La misma narra la firma de un acuerdo entre el canciller R. Giavarini y el embajador R. Christopher acerca de vuelos y navegación de aeronaves y embarcaciones de matrícula argentina entre el continente y las islas. Estaba presente el entonces Presidente de la comisión de Relaciones Exteriores del Congreso Argentino.

Consideraciones Finales

El modelo organizacional o burocrático amplía la perspectiva de la toma de decisiones no reduciéndola a un actor unitario.

Esto permite una mirada más realista de lo que en realidad constituye un Estado.

Pero tiene sus limitaciones., como observamos en el caso Malvinas:

Se privilegian ciertas rutinas en desmedro de otras (la Cancillería), lo que limita las opciones que puede tener el conductor gubernamental,

En consecuencia se estrecha la mirada con respecto a un tema y sus posibles soluciones (la mirada de los profesionales del Servicio Exterior y sus rutinas de trabajo),

Se le quita dinamismo e innovación a la toma de decisiones (la “cultura organizacional” es difícil de modificar. La política de seducción fue una innovación que pretendió romper con un estilo y rutina de negociación),

Se reduce la posibilidad de toma de decisiones óptimas que incrementen la autonomía del gobierno, al disminuir las opciones decisionales del ejecutivo.

¿Tiene un gobierno posibilidades de tomar decisiones que incrementen su libertad de acción o su eficacia si se basan en la rutina de trabajo de una sola organización, por más profesional que esta sea?

Nosotros pensamos que no: reduce la innovación, la dinámica y las posibilidades de toma de decisiones “óptimas” de un gobierno.

En relación con el incremento de la autonomía del Estado, este paradigma aporta una visión más realista de lo que es un gobierno y como decide. Pero en línea con la tesis de este trabajo, los decisores que están en la cumbre de las organizaciones, deberían contar con elites que las integren consustanciadas con el objetivo de ampliar los márgenes de manobra del país en la escena internacional.

Nada más contrario a esto que una organización que se considera dueña de una temática, otras organizaciones y actores gubernamentales que avalan esta actitud con su ausencia de intervención sus áreas, y un ejecutivo sin capacidad para abrir el juego político dentro y fuera del gobierno para proveerse de respuestas flexibles y variadas para tomar decisiones “racionales”. Como lo analizado en el caso anterior, observamos la presencia de una cultura decisional monolítica omnipresente.

Para ampliar la mirada con respecto al sistema de toma de decisiones del gobierno argentino, es necesario estudiar otro caso de la política exterior contemporánea de nuestro país, bajo el tercer paradigma analítico desarrollado por Allison que agrega una nueva perspectiva analítica.

CASO III: “La negociación de la deuda externa durante la administración Duhalde (abril 2002/abril 2003)

El objetivo de este estudio se centra en el Sistema de Toma de Decisiones de un gobierno, y como este puede, por medio de él, incrementar sus márgenes de acción independiente, mediante la democratización y la puesta en práctica de una diplomacia “abierta”,

En las secciones precedentes analizamos dos casos de la política exterior argentina contemporánea, sustentados analíticamente en los modelos desarrollados por Allison.

En este analizaremos el Modelo III de Allison, llamado modelo Gubernamental.

Como hicimos en el estudio de los casos anteriores, también estudiaremos aquí un ejemplo práctico para apoyar nuestras consideraciones en referencia a cuál pensamos que es la mejor manera de tomar decisiones que debería tener un gobierno como el argentino en materia exterior.

El período Lavagna en la gestión del Ministerio de Economía, dada sus características, dentro de la administración Duhalde (enero de 2002 – mayo de 2003), nos sirve para ejemplificar del modelo III.

Especialmente nos concentraremos en la negociación que se llevo adelante entre el gobierno argentino y el Fondo Monetario Internacional pos crisis de 2001.

Este capítulo lo organizaremos del siguiente modo: en primer lugar describiremos la situación económica y política de la Argentina que llevó a la crisis de diciembre de 2001; en segundo lugar describiremos los aspectos centrales del modelo III y el porque de su utilidad para analizar el caso mencionado; en tercer lugar analizaremos la gestión del ministro Lavagna con respecto a la negociación de la deuda externa Argentina (abril de 2002 – mayo de 2003) a la luz del modelo denominado Gubernamental; por último intentaremos extraer algunas conclusiones.

La etapa previa a la crisis

Nuestro objetivo no consiste en realizar un análisis específico de la historia previa a la crisis del año 2001, pero consideramos necesario indicar algunos elementos que nos son de utilidad para nuestro tema.

En diciembre de 2001 se desencadena la crisis económica, política y social más grande que vivió el país en los dos últimos siglos por su complejidad y sus consecuencias:

- Depresión económica (caída del 15% de la actividad económica desde 1998 a 2001).
- Pérdida de la competitividad económica (por el atraso cambiario).
- Record de quiebras empresarias.
- Fuga de capitales y pérdida de credibilidad por el “corralito” bancario (a partir del 1/12/2001).
- Durante el año 2001 se pierden el 43% de las reservas del BCRA.
- Falta de créditos por cesación de pagos
- Incapacidad de las inversiones productivas de generar utilidades
- Caída del salario y aumento del desempleo (entre el 20 y el 30%)
- Niveles de pobreza cercanos al 30%, luego de la devaluación llegarían al 50%.¹⁰⁴

Evidentemente una crisis de esta profundidad tiene consecuencias políticas de extrema gravedad.

Ese mismo año la alianza política gobernante (una coalición de radicales, frepasis-tas y otras fuerzas de centro izquierda), pierde su primer test electoral, en unas elecciones donde se presenta una alta tasa de ausentismo y voto en blanco. Esto denotaba una fuerte pérdida del apoyo que inicialmente tenía el gobierno, sumado a un notable descreimiento en la clase política Argentina.

Se suponía que la lectura de la situación iba a ser la adecuada, pero el gobierno no percibió correctamente el mensaje del electorado ni la magnitud de la crisis que se avecina-

¹⁰⁴ BONELLI, M: *Un país en deuda. La Argentina y su imposible relación con el FMI*. Bs. As., Planeta, 2004. P. 247.

ba (para señalar un dato más que revelador, la deuda argentina entre 1992 y el año 2000 aumentó un 142%; los intereses de la misma un 245% en el mismo período).

Hay dos hechos principales que transforman la situación crítica en insostenible: la instauración del denominado corralito bancario¹⁰⁵ el primero de diciembre de 2001 por iniciativa del entonces Ministro de Economía Cavallo, y el denominado periodísticamente “Argentinazo” ocurrido los días 20 y 21 del mismo mes.

Este último episodio sellaría la suerte del gobierno. El presidente De la Rúa renunció junto con su gabinete el día 20, dando lugar a los 10 días más intensos, inestables e imprevisibles de la historia contemporánea institucional del país.

Dos hechos merecen ser mencionados y destacados:

1. Desde el punto de vista institucional se respetan las formas constitucionales en la elección de los presidentes, cobrando de este modo el Congreso Nacional una importancia determinante que, como veremos, conservará durante la gestión de Eduardo Duhalde¹⁰⁶. Como afirma un historiador “... la taca a la Asamblea Legislativa salvar el hilo débil de la legitimidad...”¹⁰⁷.
2. La declaración de la cesación de pagos de la deuda externa argentina durante el fugaz gobierno de Adolfo Rodríguez Saa.

Esta última declaración, realizada en un contexto de extrema gravedad institucional, económica y social, va a condicionar negativamente al gobierno del entonces Senador Duhalde, en especial en sus negociaciones con el FMI.

En este contexto, el gobierno que surge en enero del 2002 va a tener que afrontar problemas de extrema complejidad, en medio de innumerables presiones políticas y económicas internas y externas. Como lo califica Julio Godio: es un gobierno frágil, donde no funcionan plenamente las instituciones centrales del estado de derecho, y porque persisten la dispersión y la anarquía en los partidos políticos¹⁰⁸.

Duhalde en el gobierno

El Senador bonaerense va a llegar al gobierno producto de una alianza entre el PJ bonaerense, sectores del radicalismo vinculados al alfonsinismo, una parte del Frente Grande liderada por Aníbal Ibarra, parte de Acción por la República y el Polo Social. El caudillo provincial era el claro líder de un distrito que concentraba el 40% del PBI el país y el 38% del electorado¹⁰⁹. Con la asunción de Duhalde comenzó a restablecerse un mínimo de autoridad política¹¹⁰.

¹⁰⁵ Bancarización forzada y restricciones a la extracción de dinero de los bancos (cajas de ahorro, cuentas corrientes y plazos fijos) para evitar corridas hacia el dólar. Desde el punto de vista social esto tiene consecuencias gravísimas en los sectores que se mueven en el ámbito de la economía en negro o informal (casi el 40% de la actividad económica), por que se quedan sin dinero para operar.

¹⁰⁶ Vía Asamblea legislativa fueron elegidos: Ramón Puerta (20 al 23 de diciembre de 2001), A. Rodríguez Saá (23 al 30 de diciembre de 2001), Eduardo Camaño (30 al 31 de diciembre de 2001) y finalmente Eduardo Duhalde (1 de enero de 2002 hasta el 25 de mayo de 2003).

¹⁰⁷ ROMERO, L.A.: *La crisis argentina. Una mirada al siglo XX*. Bs.As., Siglo XXI, 2003. Pág. 109.

¹⁰⁸ GODIO, J.: *Argentina: luces y sombras en el primer año de transición. Las mutaciones de la economía, la sociedad y la política durante el gobierno de Eduardo Duhalde (enero – diciembre de 2002)*. Bs. As. Biblos, 2003. P. 166.

¹⁰⁹ FRAGA, R.: *Panorama político*. En: Nueva mayoría edición digital, 2 de enero de 2002.

¹¹⁰ ROMERO, L.A.: Ob. Cit. Pág. 109.

Más claramente, como veremos cuando analicemos la negociación con el FMI, el gobierno se sustenta en una alianza parlamentaria y de gobernadores que apoyaron, no sin fisuras, a la administración de transición¹¹¹.

Dos medidas van a marcar el rumbo económico y los problemas del gobierno: la decisión del entonces ministro Jorge Remes Lenicov tomada el 3/2/2002 de pesificar totalmente la economía y liberar la cotización del dólar (la economía argentina sale oficialmente de la convertibilidad el 6 de enero de ese año cuando el valor del dólar se fija en \$1,40).

Vale indicar que nuestro propósito no es analizar la política económica del gobierno en su totalidad, pero consideramos importante señalar algunas decisiones tomadas que van a marcar la posterior gestión de Roberto Lavagna frente al Ministerio de Economía.

Sumariamente se pueden marcar las siguientes medidas instrumentadas:

- Pesificación total de la economía (deudas y depósitos), denominada “pesificación asimétrica”.
- Devaluación (salida de la convertibilidad).
- Implementación de ayuda social (Plan jefas y jefes de hogar).
- Retenciones a las Petroleras y a las exportaciones agropecuarias.
- Inicio de negociaciones con los acreedores externos, especialmente con el FMI.
- Como era de suponer estas medidas suscitaron fuertes reacciones de los sectores afectados: ahorristas, bancos, empresas petroleras y sectores agrarios exportadores, acreedores internacionales.

Pero tuvieron el apoyo de sectores vinculados a lo que se denominó “Núcleo Nacional”, que pujaba por la salida ordenada de la convertibilidad, por evitar la dolarización, apostando a un modelo productivo – exportador (Cámara de la Construcción, UIA, CGT, CRA, banqueros de capital nacional)¹¹².

La gestión Remes deja sin solución algunas cuestiones relevantes: la salida del corralito (cuentas a la vista) y el corralón (plazos fijos), la reactivación económica (para bajar la desocupación, la pobreza y la indigencia que habían llegado a límites inéditos en la historia argentina), y la salida del default.

Los pocos avances en la negociación con el FMI, la idea del ministro de implementar una suerte de nuevo plan Bonex compulsivo para el dinero de los ahorristas depositado e inmovilizado en los bancos, sumada a la idea de renovar el gabinete para darle un nuevo impulso al gobierno, desgastado por una gestión traumática, motorizan el reemplazo de Remes al frente de la conducción económica.

El modelo III: la política gubernamental

Ya hemos señalado que el gobierno de Duhalde fue producto de un acuerdo partidario sustentado en un fuerte apoyo parlamentario y de los gobernadores provinciales. Afirmamos también que esta “coalición” no estuvo exenta de fisuras producto de la situación política y económica que vivía el país y el modo en que se debía enfrentar.

A pesar de ello, durante la crisis, el peronismo actuó como garante de la gobernabilidad y vértice de una coalición parlamentaria amplia¹¹³

¹¹¹ 14 gobernadores del PJ, 5 de la UCR, el Jefe de gobierno porteño y los Jefes de las bancadas parlamentarias del PJ, la UCR y el FREPASO.

¹¹² BONELLI, M: Ob.Cit. P.204.

¹¹³ NOVARO, M: *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*. Bs.As., EDHASA, 2006. Pág. 297.

Una crisis de la magnitud de la vivida en Argentina deja muchos sectores expectantes a lo que puede venir, muchos que pierden todo, otros que buscan reposicionarse y otros, en la medida de sus posibilidades, que quieren conservar la pequeña cuota (de poder, de ingresos) que todavía les queda.

En el tema específico de la negociación de la deuda contraída con el FMI el gobierno va a recibir presiones intra y extra gobierno que van a intentar orientar la toma de decisiones del Ejecutivo.

En una situación de estas características va a desarrollarse el estilo de liderazgo y negociación del Presidente que consistía en "... discutir varias alternativas, escuchar a quienes se enfrentan, consultar "terceras" opiniones, y luego tomarse el tiempo necesario para decidir. En síntesis, no cerrar definitivamente ninguna puerta, y aún sostener en su grupo más íntimo posiciones divergentes, sobre las cuales el laudará y dará órdenes con posterioridad..."¹¹⁴.

Una estrategia decisional basada en el acuerdo y el consenso que cuadra correctamente con la idea que sustenta el modelo Gubernamental, donde las decisiones y acciones del gobierno son resultantes (de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen intereses diversos e influencias asimétricas) políticas (las decisiones y acciones surgen de una actividad basada en pactos entre miembros del gobierno) intra nacionales¹¹⁵.

En definitiva el modelo Gubernamental describe un "juego" político donde el Presidente (el decisor último) a veces aparece como el jugador central; otras se limita a observar las disputas entre los distintos grupos dentro y fuera del gobierno; y hay oportunidades en que aparece como el blanco de tácticas desplegadas por un grupo determinado¹¹⁶.

Como afirma el autor norteamericano "... la esencia del poder explicativo del modelo III se consuma desplegando el juego que da lugar como resultado, a la acción en cuestión..."¹¹⁷.

Según esta interpretación de la toma de decisiones, la decisión no es tomada en forma unitaria (modelo I) ni se sustenta solamente en las rutinas de trabajo de las distintas organizaciones que conforman el Estado (modelo II).

Aquí se muestra un Presidente esta sometido a presiones, intereses, personalidades, a menudo diferentes y en conflicto, que luchan por imponer sus criterios, soluciones y percepciones de los problemas al Ejecutivo. El caso de la Argentina pos crisis de 2001 es un claro ejemplo de esta situación.

En consecuencia el Presidente es una especie de árbitro último que también tiene intereses, personalidad y objetivos no siempre armoniosos, a veces en abierta contradicción con los de los otros miembros de su propio gobierno.

En este punto el presidente debe utilizar toda la fuerza institucional que su cargo le brinda, su propia capacidad personal y su prestigio público¹¹⁸ para persuadir, influenciar e imponer sus criterios y decisiones a todos los participantes del juego político.

¹¹⁴ AMADEO, E.: *La salida del abismo. Memoria política de la negociación entre Duhalde y el FMI*. Bs. As., Planeta, 2003. p. 239.

¹¹⁵ ALLISON, G.T.: *La esencia de la decisión* Bs. As., GEL, 1988. P. 237.

¹¹⁶ ALLISON, G.T.: Ob. Cit. P.232.

¹¹⁷ ALLISON, G.T.: Ob. Cit. P. 249.

¹¹⁸ En el caso de este gobierno, este punto fue un escollo no resuelto. El país durante el período estudiado era un hervidero de "cacerolazos", piquetes, asambleas populares que mostraban crudamente el abismo entre la clase política y la sociedad civil. Circulaba la frase "que se vayan todos" que resumía la deteriorada relación entre los políticos y sus representados. Hubo un intento de acuerdo social y político para superar la crisis y encontrar la senda del desarrollo sustentable (económica y socialmente), motorizado por el gobierno, el Programa de Naciones Uni-

En el caso de la negociación con el FMI llevada adelante por el ministro Roberto Lavagna, vamos a observar un Presidente que debe tomar decisiones sopesando los diferentes intereses enfrentados (recordemos el conflictivo contexto económico, social y político) terciando e inclinándose a favor de uno y de otro, en función de lo que el pensaba mejor para su gobierno.

Esto último, como líder de una alianza originada en el marco de una crisis profunda, en un contexto de “crisis de representación” resumida popularmente en la expresión “que se vayan todos”.

La asunción de Roberto Lavagna

El 26 de abril del 2002 asume la cartera de Economía Roberto Lavagna, un economista calificado como heterodoxo con inclinaciones productivistas.

Si bien sus simpatías políticas originalmente se encontraron en el peronismo, durante la gestión del presidente Raúl Alfonsín ocupó el cargo de asesor de la sucursal Montevideo del Banco de la Provincia de Buenos Aires, y posteriormente ocupó la secretaría de Industria y Comercio Exterior.

Durante el fallido gobierno de la Alianza (1999 – 2001), fue representante argentino ante la Unión Europea en Bruselas (Bélgica).

En el ámbito privado, en los años '90 fundó la consultora económica Ecolatina.

Esta breve reseña nos permite comprender dos cuestiones no menores para el posterior análisis de la negociación con el Fondo Monetario Internacional.

En primer lugar su origen peronista no fue un impedimento para participar en un gobierno radical y en una coalición integrada por el radicalismo y el desaparecido FREPASO.

Más arriba indicamos que el gobierno de Duhalde estaba sostenido por una alianza parlamentaria, y de gobernadores, integrada por las fuerzas mencionadas. Dato que unido a su trayectoria política personal va a facilitar el aval para su nombramiento por parte del PJ, la UCR y el FREPASO¹¹⁹. Su nombre fue sugerido al Presidente por el entonces Canciller Carlos Ruckauf, con el aval de Raúl Alfonsín¹²⁰

En segundo lugar su paso por la actividad diplomática en Europa sumada a su trayectoria en diversos gobiernos, va a resultar en un fuerte perfil político de su gestión potenciado por su fuerte temperamento y sus conocimientos profesionales.

El presidente Duhalde va a confiar en su estrategia negociadora dándole amplios márgenes de decisión (siempre igualmente reservándose la última palabra)¹²¹. Espacio y respaldo que le va a permitir al Ministro generar el consenso necesario para tomar e instrumentar difíciles decisiones dado el contexto crítico que vivía el país.

La negociación con el FMI y el modelo Gubernamental

das para el Desarrollo y la Iglesia Católica, denominado “Dialogo Argentino” que intento buscar un acuerdo mínimo entre los diferentes actores de la Sociedad Argentina, pero fracasó.

¹¹⁹ KANESGUIBER, M.: *La maldita herencia. Una historia de la deuda y su impacto en la economía Argentina: 1976 – 2003*. Bs. As., Sudamericana, 2003. P. 216.

¹²⁰ LAICOVICH, C.: *Lavagna. La biografía*. Bs. As., Planeta, 2005. Pág.11.

¹²¹ BONELLI, M.: Ob.Cit. P. 302. KANESGUIBER, M.: Ob. Cit. P. 221.

El corazón de la estrategia negociadora con el FMI va ser encarnado por el ministro Lavagna¹²², luego de consultarlo con el Presidente, que a su vez cotejaba y buscaba alternativas de negociación con un círculo íntimo, básicamente integrado por colaboradores del primer mandatario que lo acompañaban desde su gestión en la provincia de Buenos Aires (Eduardo Amadeo, José María Díaz Bancalari, José Pampuro, Carlos Ruckauf, entre otros).

Existía un segundo círculo de “protección”¹²³ integrado por los gobernadores y líderes parlamentarios, que apoyaban, criticaban y presionaban para orientar las medidas que pudiese tomar el gobierno.

A primera vista parece un gobierno que gozaba de un buen sostén político, pero estamos describiendo un gobierno inmerso en una crisis inédita en la historia política, económica y social de nuestro país. En una entrevista realizada en el año 2005, el mismo Lavagna refleja la magnitud de sus sensaciones frente a la crisis “...yo asumí con la convicción de que duraba 48 horas...”¹²⁴, incluso cuenta que en el ministerio festejaron cuando superaron en un día la duración al frente de Economía de López Murphy.

A los problemas de la cesación de pagos se le sumaban los desencadenados por la devaluación, la pesificación y la fuga de capitales, en un contexto de ruptura entre los políticos y sus representados, sintetizado en una frase popular de esa época: “que se vayan todos”.

El frente interno

Intra gobierno existían cuatro factores que condicionaban la acción del gobierno:

- La Corte Suprema de Justicia: amenazaba con dictar la inconstitucionalidad de la pesificación (fallo Smith del 2/2/2002) y del corralito. El gobierno le respondía con un Juicio político (luego suspendido) y la sociedad argentina descreía de su independencia en la toma de decisiones. Los jueces, sobre todo los de la denominada mayoría automática, querían evitar su destitución y su posterior sometimiento a juicios penales, a causa de la pérdida de la inmunidad del cargo y la protección política;
- Los bancos y las compañías privatizadas que reclamaban compensaciones por la pesificación y la devaluación, aumento de tarifas y amenazaban con retirarse del país. No querían perder de golpe sus grandes ganancias acumuladas y se temían algunas medidas de corte populista (se llega a pensar en una posible estatización dada la cercanía del presidente con el economista Carboneto). ;
- Las provincias que reclamaban dinero para rescatar las cuasi monedas emitidas, querían evitar más ajuste fiscal en sus provincias y asegurarse un piso presupuestario para cumplir con sus obligaciones corrientes, además de querer evitar que una acentuación de la crisis pudiera minar su ya cuestionado poder político;
- Los ahorristas y los denominados piqueteros, unos reclamando sus fondos retenidos en los bancos, y los segundos realizando marchas y cortes de calles para recibir beneficios sociales mínimos que les permitieran subsistir. Los reclamos de ambos acentúan el descreimiento en la clase política y abonan fuego al anarquismo político motorizado por sectores de izquierda y de derecha que apostaban al caos.

¹²² AMADEO, E.: OB. Cit. P. 276.

¹²³ GODIO, J.: Ob. Cit. P.32.

¹²⁴ LAICOVICH, C.: Ob.Cit. Pág. 14.

El frente internacional

En el área internacional la situación no era mejor: Los acreedores internacionales y los tenedores de bonos, buscaban que Argentina pague su deuda;

Los gobiernos extranjeros (España, Francia, Italia, Alemania, Japón principalmente.) presionaban para que el gobierno nacional decida perjudicando lo menos posible a las empresas y bonistas de su nacionalidad.

El Fondo Monetario Internacional que apostaba a la caída de la Argentina para que sirva de ejemplo de irresponsabilidad crediticia e insolvencia crónica.

La estrategia

La estrategia frente a los lobbies locales e internacionales estaba concentrada en evitar la confrontación directa con ellos, reducir al mínimo los encuentros personales para evitar presiones que condicionen decisiones¹²⁵, aplicando en la medida de lo posible una política de hechos consumados. Hechos que tienen todo un proceso político de elaboración.

El presidente, en una primera instancia, realizaba las consultas, sondeaba opiniones y analizaba alternativas en su círculo más íntimo.

En segundo término buscaba apoyo parlamentario (líderes de bloque de la UCR, PJ y Frepaso) para sus decisiones.¹²⁶

Todo hecho con el aval de los gobernadores de las provincias, incluyendo principalmente las más importantes (Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires).

Resumiendo: frente al FMI el presidente se apoya en la estrategia del ministerio de Economía, que tiene amplios márgenes de decisión. El primer mandatario va a utilizar su poder (que le da su cargo) y su capacidad negociadora (pericia y reputación personal), para construir el consenso (sobre todo entre los legisladores y los gobernadores) necesario para que la determinación del gobierno llegue a buen puerto.

Si bien el primer mandatario está en la cúspide de la organización del gobierno, su decisión no es tomada unitariamente. Debe negociar, convencer, arbitrar para finalmente él tomar una decisión. Decisiones que al ser tomadas reflejan esa discusión previa para lograr el consenso (la no-implementación de un nuevo Plan Bonex se fundamenta en el rechazo de la alianza parlamentaria para avalarla)

En el caso de la negociación con el FMI estas características del modelo gubernamental se dan en pleno.

El acuerdo con el FMI

El 17 de enero del 2003 se aprueba el denominado “Programa de transición para la Argentina”.

La magnitud de las dificultades que tuvo el gobierno para firmar ese frágil acuerdo y las presiones que tuvo que soportar, están bien descriptos en esta cita de uno de los actores del proceso de negociación: “...lo trascendente fue el trayecto durante el cual el gobierno

¹²⁵ FRAGA, R.: *Panorama político*. En: “Nueva mayoría Web”. 29/01/02

¹²⁶ El congreso argentino fue un aval importante para las acciones del Ejecutivo. No se cuestionaron los decretos de necesidad y urgencia, y se apoyaron las leyes de presupuesto, la ley de quiebras y la de subversión económica que reclamaba el FMI como condición para firmar un acuerdo.

de Eduardo Duhalde se había enfrentado con el FMI por mucho más que soluciones técnicas: tuvimos una profunda divergencia de valores que se expresó en decisiones económicas, tales como rechazar la insinuación de una hiperinflación como había sucedido en Rusia y Asia, no frenar el crecimiento con un paquete impositivo como el Fondo pidió hasta último momento, no generar un conflicto adicional con un bono compulsivo, no ahogar a las provincias con un programa de superávit fiscal instantáneo, salir de la crisis bancaria paso a paso, mantener la prioridad de las variables y programas sociales dentro de un limitado margen de maniobra...”¹²⁷.

Esta cita, si bien parcial en sus opiniones por que proviene de un actor de los hechos, refleja todo el “juego político” que debió afrontar el gobierno para lograr un acuerdo con el FMI.

En ese juego observamos a un Presidente que privilegia los consensos, por su estilo político y por la fragilidad de la coyuntura, evitando las decisiones apresuradas.

Un Ministro de Economía que tiene gran independencia en la formulación de la estrategia negociadora, pero que debe medir el apoyo interno de sus propuestas para crear una base de sustentación de sus decisiones y no debilitar al presidente.

Es importante señalar la excepcionalidad de la situación para contextualizar correctamente al análisis. “...Lavagna es visto como la *bala de plata* de Duhalde, la última oportunidad para encauzar su presidencia provisional en medio del caos...”¹²⁸. Consultando los medios periodísticos gráficos más importantes, esto se comprueba: una nota firmada por Joaquín Morales Solá lo revela “... Una oportunidad de 15 días...”¹²⁹. El suplemento económico del diario Clarín, del mismo día, refleja la misma sensación”Roberto Lavagna. La última carta de Duhalde”.

Vale recordar que el primer mandatario se reserva la última palabra y como el mismo la expresó a los dirigentes del FMI: era el último garante de cualquier acuerdo que Roberto Lavagna sellará con el Fondo¹³⁰.

Allison y el caso de la deuda

Una pequeña e importante disgregación: una de las dificultades mayores que ofrece el modelo III en el caso argentino, es la falta de memorias políticas que puedan facilitar información y sensaciones que tuvieron los actores de las negociaciones. Además de la escasa predisposición a facilitar datos de los protagonistas.

Esto lleva a que la tarea de reconstrucción tenga limitaciones y sea “artesanal”.

En este caso puntual, la negociación por la deuda argentina contraída con el FMI, tiene todo el juego político que el Modelo Gubernamental se propone describir.

En la cima un Ejecutivo que dirige las disputas dentro de su gobierno, sopesa opiniones contrarias, es sometido a presiones, pero utilizando los instrumentos que su cargo le provee y su reputación personal, se reserva la última palabra en las decisiones a tomar.

Debajo de él, un Congreso que avala las decisiones tomadas, no cuestiona los decretos de necesidad y urgencia, pero es el termómetro, junto con los mandatarios provinciales, que tiene el gobierno para medir la viabilidad política de algunas decisiones¹³¹.

¹²⁷ AMADEO, E.: Ob. Cit. P.336

¹²⁸ LAICOVICH, C.. Ob.Cit. Pág. 58.

¹²⁹ Diario “La Nación”, 28 de abril de 2002.

¹³⁰ Ídem. P. 225.

En sintonía con el gobierno, se encuentran también el apoyo de los gobernadores (no sin críticas y demandas), materializado en los 14 puntos firmados en abril del 2002 para sustentar las negociaciones internacionales que afrontaba el gobierno. También el acompañamiento sindical, motivado por el miedo a que la crisis los arrastrara, sumado a la presión que ejercía la creciente desocupación¹³².

Por otra parte la Corte Suprema de Justicia, los ahorristas, los Bancos y las privatizadas presionaban para influenciar en la toma de decisiones del gobierno¹³³.

Las dificultades que se tuvieron que afrontar, los intereses que se intentaron armonizar, están bien reflejadas en el carácter que se le dio al acuerdo firmado: *transitorio*.

El caso de la negociación de la deuda externa durante la gestión Lavagna en el marco de la crisis y el gobierno de Eduardo Duhalde, refleja la complejidad que requiere la búsqueda de decisiones óptimas, que mejoren la capacidad ejecutiva de un gobierno. Haciendo a un lado la situación de la argentina en ese momento histórico, un Presidente que aspire a mejorar su Sistema de Toma de decisiones, debería encontrar un punto de equilibrio entre el juego de poder, en el que participa, y su propia facultad de decidir en última instancia.

Esto último a nuestro criterio requiere un ejecutivo que ejerza plenamente sus poderes constitucionales, que conozca los factores de poder que lo pueden condicionar, especialmente su modo de actuar, que este bien provisto de información y asesorado por *élites funcionales* a sus objetivos autonómicos y, que sea competente a la hora de utilizar los medios disponibles a la hora de decidir e implementar objetivos nacionales autonómicos.

Algunas consideraciones preliminares

Una de las virtudes del modelo III es que representa fielmente la toma de decisiones de un gobierno en forma realista.

Aquí no se presenta un gobernante que decide solo, en función de sus intereses, voluntad o caprichos, aparentemente sin presiones ni condicionamiento alguno.

Tampoco nos describe a un ejecutivo que al decidir ejecuta las “recetas” de rutina, que le brinda la organización adecuada para el problema a afrontar, dentro de todo un entramado de organizaciones que conforman el gobierno, que a veces actúan en forma independiente.

El Modelo Gubernamental describe el verdadero juego de la política: hombres, grupos y organizaciones, dentro y fuera del gobierno, que luchan por persuadir e imponer sus intereses divergentes al decisor último.

Decisor que debe desplegar toda su capacidad personal e institucional para no transformarse en una víctima de ese juego de intereses, y finalmente imponer su visión a la hora de decidir.

Desde el punto de vista de las elites participantes en la trama de la lucha del poder, el conductor gubernamental debería estar apoyado por un grupo dirigente en comunidad con sus objetivos autonómicos, que no solo le brinde el apoyo teórico a sus decisiones, sino que le “ponga el cuerpo” participando, ganando espacios e imponiendo decisiones en

¹³¹ Cualquier decisión impopular que agudizara el ya escaso apoyo que los legisladores tenían en sus provincias era descartada. Léase: un ajuste fiscal que implicara menos presupuesto y bajas de salarios a los estatales.

¹³² NOVARO, M.: *Ob. Cit. Pág. 296*.

¹³³ Evitar el Juicio Político, sostener los planes sociales, liberar el dinero de los bancos, recibir compensaciones por la devaluación y la pesificación, aumentar las tarifas de los servicios públicos.

todos los ámbitos intra y extra gubernamentales que jueguen a favor de los objetivos autonómicos.

Quizá lo más importante del caso descripto sea el mostrar cuan vulnerable es un país con instituciones débiles, con una elite política atomizada sin proyecto común en medio de una crisis terminal. Esta cita ilustra dramáticamente lo dicho: afirma Lavagna que cuando le ofrecieron el cargo estaba en Bruselas y lo llamaron para que viniera a Buenos Aires”... pero nada estaba decidido. Si Guillermo Calvo ¹³⁴ cuenta en un reportaje que también lo llamaron esa noche (24/04/2002) para que viniera, él llegó una hora después que yo, creo que si llega una hora antes se lo dan a él(en referencia al cargo de Ministro de Economía). Parece gracioso pero fue así...”¹³⁵

¹³⁴ Guillermo Calvo era el “candidato” de los organismos de crédito internacionales, que entre otras cosas proponían “una hiperinflación controlada” que licúe los depósitos bancarios para empezar “de nuevo”, terminado definitivamente con un dirigencia política corrupta e ineficaz.

¹³⁵ LAICOVICH, C.: Ob.Cit. Pág.13.

Conclusión

Llegados a este punto debemos repasar algunos conceptos que consideramos claves para sostener nuestra hipótesis inicial, elementos que analizamos en la primera parte de este trabajo.

En primer lugar dejar sentado que cualquier modificación del sistema de toma de decisiones en política exterior que emprenda la Argentina debe partir del siguiente dato “objetivo” de la práctica política de nuestro país:

- Un fuerte presidencialismo decisional en política en términos generales. Rasgo acompañado por dos particularidades: a) un esquema institucional que si bien posee división de poderes, la presencia del ejecutivo es predominante y, b) una inestabilidad política, económica e institucional que ha dificultado la elaboración de políticas de Estado que perduren en el tiempo.

En segundo lugar la Argentina a perdido su preponderancia regional a manos de Brasil, lo que le quita relevancia internacional. Hay dos hechos que marcan el ascenso de Brasil: por un lado su economía, por volumen, se encuentra entre las 13 primeras del mundo, por otro, su presencia internacional ha crecido, es interlocutor de Estados Unidos en la región y es candidato fuerte al Consejo de Seguridad, en caso de que se agreguen sillones permanentes.

¿La suerte de nuestro país esta echada? La respuesta a este interrogante dependerá al menos en parte de cómo se articulen las elites políticas nacionales en pos de objetivos autonomizantes. En este punto, tiene para nosotros especial relevancia la existencia de un sistema de decisiones óptimo.

En nuestro primer capítulo arribamos a dos conclusiones relevantes a los efectos de comprobar nuestra hipótesis (IAE = EF + STDO):

El actual sistema internacional ofrece márgenes de permisividad, potenciados por la creciente interdependencia en todos los niveles de las relaciones entre los países (interestatales, intergubernamentales, etc.)

Si bien el predominio norteamericano es notorio (representa un tercio del PBI mundial y es la potencia militar mayor, su presupuesto militar totaliza la suma de los 15 países que le siguen en poder), sostenemos que el sistema mundial avanza hacia un esquema multipolar (EE.UU. , China, UE, Japón, Federación Rusa), donde los países de desarrollo intermedio y regionalmente en condiciones de ser relevantes (nuestro país puede ser uno de ellos), tienen posibilidades de una inserción internacional que redunde en beneficios reales a su población.

En este punto es donde adquieren especial importancia las elites políticas. Grupos dirigenciales que nosotros entendemos en sentido amplio (partidos políticos, universidades, medios de comunicación, empresas y sindicatos). Con esto queremos expresar la necesidad de acuerdos políticos, económicos e institucionales que incluyan al menos a los partidos políticos con representación parlamentaria y los sectores de la sociedad más característicos ya mencionados, para definir a grandes rasgos el norte de Política Nacional y de la política exterior en particular. Política que debería expresar el lugar que debe ocupar nuestro país en el

concierto mundial a partir de una visión desapasionada de sus características, potencialidades y perspectivas. Por ese motivo la auto percepción, la percepción del sistema internacional y la real medida de cómo “nos ven” es esencial.

Llegamos entonces a la importancia del sistema de toma de decisiones, requisito imprescindible pero no excluyente para la optimización de la política internacional y la consecución de objetivos autonomistas.

En el capítulo dos se desarrollaron los aspectos más importantes de un sistema decisional, algunos de los cuales son los siguientes: a) la definición de objetivos en materia exterior (función de las elites), b) la adecuada comprensión del contexto nacional e internacional (comprender que están vinculados y que toda política externa es también política interna), c) la personalidad de los decisores (no descuidar en el caso de nuestro país el fuerte poder del presidente ya explicado), y d) la percepción propia y de los otros.

Como el carácter de nuestra tesis no es eminentemente teórico, en la segunda parte analizamos casos de la política exterior Argentina de los últimos 20 años siguiendo como paradigmas los tres modelos de decisión descriptos en el ya analizado texto de Graham Allison.

En el primer caso, la concreción de la alianza extra OTAN con EE.UU, se utiliza el modelo I, llamado del actor racional, que nos permite concluir algunas cuestiones generales que se aplican sin mediación al caso de nuestro país:

1. La finitud de las políticas de gobierno con relación a la “perennidad” de las de Estado,
2. La estrechez de miras de un sistema decisional que confía en los “instintos” y percepciones del presidente y su círculo áulico
3. La reducción de posibilidades de desarrollar políticas autonomizantes a partir de un sistema que privilegia visiones parciales, que limita las opciones y que no genera alternativas.

No tememos decirlo: un sistema como el argentino tiende “culturalmente” a este tipo de prácticas que ilustramos con esta política seguida por la administración Menem en el año 1997.

El segundo caso, la política hacia Malvinas durante la gestión de Fernando de la Rúa (1999-2001), se analiza bajo la lupa del modelo II llamado organizacional, que aporta una mirada más amplia de lo que constituye el funcionamiento de un Estado.

En este caso se vio como el gobierno se apoyó en las rutinas y formas de trabajo de su Cancillería, tradicional rama del gobierno que siguió históricamente la negociación de este tema con el Reino Unido. En este sentido también se observaron algunas características de la práctica de la decisión en nuestro país:

1. Si bien participa otra rama del gobierno, esta forma parte del Poder Ejecutivo. Los otros poderes, sobre todo el legislativo, refrendan lo ya decidido anteriormente
2. Si bien la política seguida por Guido Di Tella durante el gobierno de Carlos Menem, es discutible y no nos parece adecuada, mostró un camino diferente al derrotero ofrecido históricamente por la Cancillería en esta temática. Esto entendido, como exploración de alternativas, es válido
3. Este caso refleja, desde otra perspectiva, el omnipresente monopolitismo en la política exterior argentina.

El último caso, la negociación de la deuda externa entre abril del 2002 y abril del 2003 durante la gestión económica de Roberto Lavagna durante el gobierno de Duhalde, se explico siguiendo el modelo III o llamado Gubernamental de Allison.

Quizá sea el que muestre mejor el funcionamiento real de la trama de intereses que actúan sobre un gobierno cuando este toma decisiones, para que sean en su favor o para condicionarlo. La extraordinaria circunstancia del momento nos pareció atractiva para utilizarlo.

Se visualizó un gobierno presionado en una compleja trama de intereses locales e internacionales, políticos (Congreso, oposición) y económicos (FMI, bancos, ahorristas), sociales (piqueteros, mesa del diálogo argentino) y culturales (crisis terminal, “que se vayan todos), que trata de encontrarse una solución a la delicada situación de la deuda externa argentina.

Igualmente se encontraron algunas constantes en la forma de decidir en nuestro país:

1. El primer mandatario se apoya en el Ministerio de Economía, que forma parte del Poder Ejecutivo, que sigue teniendo la última palabra.
2. Se muestra a un Presidente y un gobierno expuestos a sinnúmero de presiones, que tratan de neutralizar para arribar a decisiones. Pero siempre, en el caso de la Argentina, prima el primer mandatario y su pequeño círculo a la hora de elegir o determinar una política.

El carácter de esta tesis es propositivo, en consecuencia nuestra hipótesis lo es. ¿Qué podemos decir de ella? ¿La pudimos contrastar? Pensamos que sí.

Para incrementar sus márgenes de autonomía exterior, mejor dicho para que desarrolle conductas autonomizantes, la República Argentina debe aprovechar los márgenes de permisividad existentes en el sistema internacional, sobre todo en lo referente a las temáticas político diplomáticas. Esto significa participar activamente en organizaciones internacionales y regionales potenciando sus capacidades a la hora de la confección de las agendas de temas, para incluir los que sean de interés de nuestro país y establecer alianzas y actuar positivamente para morigerar los temas y decisiones que puedan afectar nuestros intereses.

Para lograr esto debe mediar un cambio en la cultura política argentina, que apunte a modificar el característico centralismo o monopolitismo decisional, que se relaciona directamente con el sistema de toma de decisiones.

Esta cultura marca dos dificultades que se transforman en límites para la búsqueda de la autonomía:

1. Elites sin cohesión en cuanto a objetivos nacionales y,
2. Como describimos en el análisis de casos, un presidencialismo excesivo en la toma de decisiones que fue observable bajo tres “lupas” diferentes.

Para la erradicación de la primera dificultad son necesarios acuerdos en cuanto a metas y objetivos nacionales en materia internacional, que suponen una definición de la identidad internacional de nuestro país. Es decir: poder responder estas tres preguntas: ¿quiénes somos?, ¿Con qué contamos?, ¿Adónde queremos ir?.

Para solucionar el punto número dos debe mediar un cambio cultural que suponga una metodología de toma de decisiones que se acerque al modelo gubernamental. Es decir un ejecutivo que democratice su sistema de toma de decisiones, lo habrá a la discusión de los sectores interesados, para contar entonces con alternativas viables a la hora de decidir los rumbos a seguir.

Para terminar: la conducta de las elites y su actitud en cuanto a la definición de los objetivos en materia exterior, en especial su compromiso con objetivos autonomistas, por un lado, y la democratización del sistema de toma de decisiones, por otro, son partes de la

ecuación, que sumadas van a resultar en el incremento de los márgenes de acción autónoma de nuestro país.

Bibliografía

- ALLISON, G. T.: *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba.* Bs. As., GEL, 1988.
- AMADEO, E.: *La salida del abismo. Memoria política de la negociación entre Duhalde y el FMI.* Bs. As., Planeta, 2003.
- AMIN, S.: *Los desafíos de la mundialización.* México, Siglo XXI, 1999.
- BONELLI, M.: *Un país en deuda. La Argentina y su imposible relación con el FMI.* Bs. As., Planeta, 2004.
- BUSSO, A.: *A ocho años del alineamiento: un análisis de la política exterior hacia los EE.UU.* Serie Documentos de trabajo N° 10, Rosario, diciembre de 1997.
- CASSESE, N.: *Malvinas ¿seduciendo lo imposible?*. En: Revista “Agenda Internacional”. Año I, N° 3, diciembre/enero/febrero de 2005, BS. As.
- DALLANEGRE PEDRAZA, L.: *El orden mundial en el siglo XXI.* Bs. As., Editorial Cuadernos de la Universidad, 1998.
- DEL CARRÍL, B.: *La cuestión de Malvinas.* Bs. As., Hyspamérica, 1986.
- DI TELLA, T.: *Diccionario de Ciencias Sociales y políticas.* Bs. As., Ariel, 2001.
- DI TELLA, T.: *Un traje a medida para las Malvinas.* En: “Archivos del Presente”, año 2, N° 7, Bs. As., enero/febrero/marzo de 1997.
- DOUGHERTY, J.E. – PFALTZGRAFF, R.L.: *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales.* Bs. As., GEL, 1993.
- ESCUDE, C.: *La Argentina y sus alianzas estratégicas.* En: “Archivos del Presente”, año 4, N° 13; julio/agosto/septiembre de 1998.
- ESCUDE, C.: *Realismo periférico.* Bs. As., Planeta, 1992.
- FAÚNDEZ, J.: *¿Es el derecho internacional un obstáculo para la resolución del conflicto Malvinas/Falkland?* En: “Malvinas hoy: herencia de un conflicto” Borón, A. – Faúndez, J. (Comp.). S/D.
- FERRARI, G.: *Esquema de la Política exterior Argentina.* Bs. As., EUDEBA, 1981.
- FIGARI, G.M.: *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización.* Bs. As, Memphis, 1997.
- FRAGA, R. M.: *La política exterior Argentina a través de los mensajes presidenciales al Congreso.(1854 – 2001).* Bs. As., CARI, febrero de 2003.
- FRAGA, R. M.: *Panorama político.* En: “Nueva mayoría” edición digital, 2 de enero de 2002.
- GARCÍA DEL SOLAR, L.: *Nuestro país cedió espacio.* En: Diario “Clarín” edición digital, lunes 13 de octubre de 1997.
- GARCIA DEL SOLAR, L.: *Una política contra el interés nacional.* En: Diario “Clarín” edición digital, 8 de octubre de 1999.
- GODIO, J.: *Argentina: luces y sombras en el primer año de transición. Las mutaciones de la economía. La sociedad y la política durante el gobierno de Eduardo Duhalde (enero/diciembre de 2002).* Bs. As., Biblos, 2003.

- HALLIDAY, F.: *Gobernabilidad global: perspectivas y problemas*. En: “Revista Internacional de filosofía política” N° 9, Madrid, junio de 1997.
- HAZLETON, W. A.: *Los procesos de la decisión y las políticas exteriores*. En: Wilhemy, M.(ed.) “La formación de la política exterior en los países desarrollados y América Latina”. Bs. As, GEL, 1987.
- HELD, D. – MC GREW, A.: *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona, Paidós, 2003.
- HOFFMANN, S.: *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Bs. As., GEL, S/D.
- JAGUARIBE, H.: *Desarrollo político: sentido y condiciones*. Bs. As., Paidós, 1972.
- JAGUARIBE, H.: *El nuevo orden mundial*. En: Revista “Encrucijadas”, año I, N° 4, Febrero de 2001.
- JAGUARIBE, H.: *El MERCOSUR Y las alternativas para el orden mundial*. En: “Revista de Ciencias sociales” N° 9, Universidad de Quilmes, 1998.
- KANESGUIBER, M.: *La maldita herencia. Una historia de la deuda y su impacto en la economía Argentina: 1976 – 2003*. Bs. As., Sudamericana, 2003.
- KEHOANE, R. – NYE, J.: *Poder e interdependencia*. Bs. As., GEL, 1988.
- LAICOVICH, C.: *Lavagna. La biografía*. Bs. As., Planeta, 2005.
- LASAGNA, M.: *Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior*. En: “Estudios Internacionales”, año XXVIII, N° 111, julio – septiembre de 1995, Santiago de Chile.
- LOHLE, J.C.: *Malvinas: pesimismo periférico*. En: Revista “Archivos del Presente”. Año II, N° 7, Bs. As. Enero/febrero/marzo de 1997.
- MONETA, C.J.: *Argentina: enfoques y perspectivas en política exterior*. En: “Capítulos” N° 67, SELA, enero – junio de 2003.
- MORGHENTAU, H.: *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Bs. As., GEL, 1986.
- NEUSTADT, R. E. – MAY, E. R.: *Los usos de la historia en la toma de decisiones*. Bs. As., GEL, 1987.
- NOVARO, M.: *Historia Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*. Bs. As., Edhasa, 2006.
- PALUMBO, S.: *El proceso de decisión en la elaboración de políticas*. En: “Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia”. Volumen IV, N° 2, 2do cuatrimestre de 1995.
- PUIG, J.C.: *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo I. Bs. As., GEL, 1984.
- PUTNAM, R. D.: *Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*. En: Revista “Zona Abierta” N° 74, 1996.
- RAPOPORT, M. – SPIGUEL, C.: *Política exterior Argentina. Poder y conflictos*. Bs. As., Capital Intelectual, 2005.
- REFFICO, E.: *Argentina como aliado extra OTAN de los EE.UU.: los factores detrás de la alianza*. En: “Revista CIDOB d afers Internacionals”, N° 42, septiembre de 1998.
- ROMERO, L.A.: *La crisis Argentina. Una mirada al siglo XX*. Bs. As., Siglo XXI, 2003.
- RUIZ CERUTTI, S. – ROMERO, A.: *Malvinas: hacia una política de Estado*. En: Colección documentos de trabajo, N° 50. Bs. As., CARI, 2001.
- RUSSELL, R. – TOKATLIAN, J.G.: *El lugar de Brasil en la política exterior Argentina*. Bs. As., FCE, 2003.

- RUSSELL, R.: *Sistema de creencias y política exterior Argentina (1976 – 1989)*. Bs. As., FLACSO, Serie Documentos e Informes de Investigación N° 264, julio de 1996.
- RUSSELL, R.: *Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas*. En: Russell, R. (ed.) « Política exterior y toma de decisiones en América Latina ». Bs. As., GEL, 1989.
- SOUTO ZABALETA, M.: *El sustento de la política exterior de la administración Menem (1989 – 1999)*. Documento de Trabajo N° 2, CEIEG, UCEMA, julio de 2004.
- TOKATLIAN, J.G.: *Pos Guerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua*. En: Revista “Análisis político”, N° 28, Bogotá, 1996.
- TOMASSINI, L.: *Relaciones Internacionales: teoría y práctica*. PNUD/CEPAL, Documento de trabajo N° 2, Santiago de Chile, noviembre de 1988.
- TRISTANY, R.: *Política exterior y política interna: el factor institucional en la formulación y ejecución de la política exterior*. ISEN, tesis sin editar, 1989.
- VAN KLAVEREN, A.: *América Latina: hacia un regionalismo abierto*. En: Revista “Estudios Internacionales”, año XXX, N° 117, enero – marzo de 1997, Santiago de Chile.
- WALLERSTEIN, I.: *El moderno sistema mundial*. S/D.