

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



Diego Miguel Jiménez*

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 un *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 guber-

* Magíster en Relaciones Internacionales. El presente escrito es un resumen de la Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, defendida por el autor.

namentales o no estatales (ONG; universidades; grupos de interés, etc.)

En la introducción se realizó 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 se trataron de determinar algunas constantes históricas en la forma de hacer política exterior de nuestro país.

Posteriormente realizamos una aproximación al contexto externo que enfrenta la Argentina en este nuevo milenio y ya cerca del bicentenario de la Revolución de Mayo.

La hipótesis de este trabajo sostiene 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 elites funcionales a un proyecto autónomo.



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 claramente 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.

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 los que consideramos relevantes 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 a 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 perenne 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.

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.

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.

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 a 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

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.

El paradigma globalista

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

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.

⁶ Idem. Pág. 31.

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

El peronismo ensayó 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.

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 privilegió 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 interde-

pendencia 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 incompreensión 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, obligando 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

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.

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

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, 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 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.

11 RUSSELL, R.: Ob.Cit. Pág.39.

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 autopercepción 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 sólo mostró la fragilidad del sistema económico

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.


argentino y su vulnerabilidad externa, sino también agudizó negativamente la relación entre los ciudadanos y sus representantes.

En otro sentido desorienta internacionalmente a la Argentina¹⁴.

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


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.

Nuestra tesis se propuso dar respuestas al segundo punto.

El trabajo tuvo 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 siste-

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

ma 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, la investigación se organizó del siguiente modo:

1. La Primera Parte estuvo dedicada a aspectos teóricos: la autonomía y el sistema de toma de decisiones. Se estudiaron en particular a H. Jaguaribe, J. C. Puig junto con los teóricos denominados céntricos.
2. Una Segunda Parte se centró en los aspectos prácticos: análisis de tres casos de la política exterior contemporánea de la Argentina por medio de los cuales intentaremos comprobar nuestra hipótesis. Utilizamos como paradigmas los elaborados por G. Allison.
3. Por último se elaboró una conclusión.

Luego del desarrollo del plan esbozado pudimos confirmar la hipótesis formulada:

$$IAE = STDO + EF$$

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

A continuación transcribiremos algunas de las cuestiones que nos parecen importantes destacar surgidas a la luz de nuestro trabajo y que, creemos, avalan nuestra hipótesis inicial.

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 ha 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 mayor potencia militar, 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 como "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 se analizaron 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 utilizó 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, ésta 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 explicó 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 encontrarle 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 un 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 fue propositivo, en consecuencia nuestra hipótesis lo fue. ¿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 decisonal, 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 so- 
mos?, ¿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 abra 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. 