
¿Cómo estudiamos el proceso de toma de decisiones de política exterior en Argentina?: Reflexiones en torno a la centralidad presidencial

Mariel Zani Begoña^{32*}

Introducción³³

Estudiar el proceso de toma de decisiones de política exterior argentina no es tarea fácil. En este trabajo exploratorio discutiremos las principales dificultades metodológicas y elaboraremos los principales ejes teóricos para su estudio. Como hilo conductor, sostendremos la importancia de realizar estudios históricamente situados que, teniendo en cuenta las principales contribuciones teóricas de los Análisis de Política Exterior, no dejen de lado las características particulares que adquiere el sistema presidencialista argentino. Tras reflexionar en torno al fenómeno de la centralidad presidencial, concluiremos que, el estudio de la estructura y de los procesos de toma de decisión en política exterior argentina debe mantener un diálogo fluido de varias disciplinas (principalmente de las relaciones internacionales, la política exterior y la ciencia política) al tiempo que debe esforzarse por realizar un análisis dialéctico de variables internas, externas y globales.

Dificultades metodológicas

Adentrarse a la investigación del proceso de toma de decisiones no es tarea fácil para el estudioso de las relaciones internacionales y de la política exterior. Por ello, en este primer apartado delinearemos algunas consideraciones teórico-metodológicas que servirán de puntapié inicial para esta desafiante tarea.

Definimos al estudio del proceso (y la estructura) de la toma de decisiones como un desafío por algunas razones. En primer lugar, y esta es una de las dificultades metodológicas, porque como dice Roberto Russell en su clásico artículo sobre el sistema de creencias y su relación con la política exterior (1996), meterse en la mente de los tomadores de decisión implica algunos problemas metodológicos (Russel, 1996, pp. 5-6). Conocer plenamente lo que pasaba por la cabeza de la cúpula decisoria en un momento crítico no es tarea fácil. Esta es la segunda dificultad, buena parte de la información es confidencial y sólo se desclasifica muchos años después. En tercer lugar Russel asegura, siguiendo a Powell, Dyson y Purkitt (1987), que algunos de los conceptos no logran captar la complejidad real del proceso de toma de decisiones y no nos ayudan a comprender cómo es que éste funciona en una situación concreta y específica (citado en Russell, 1996, pp. 5-6). Estas dificultades metodológicas se unen a otro problema adicional que radica en la gran cantidad de grupos, intereses y sectores que se encuentran involucrados (directa pero sobre todo indirectamente) en la toma de decisiones de política exterior.

Empero, estos escollos metodológicos podrán ser sorteados, aunque jamás del todo superados, con agudas e incisivas entrevistas en profundidad³⁴ a los actores clave de la cúpula decisoria y al círculo que la rodea. Es menester mencionar que la técnica de entrevistas en profundidad tampoco está exenta de dificultades. El entrevistado podría no ser del todo honesto, por ejemplo. Pero por eso es necesario realizar varias entrevistas de este tipo e ir cotejando los datos que vayan surgiendo de las declaraciones de los entrevistados. Esta técnica resulta sumamente útil para aliviar estos problemas metodológicos sobre todo si tenemos en cuenta que hay cuestiones del quehacer cotidiano de la labor política que sólo pueden conocerse gracias a las entrevistas.

32Licenciada en Ciencia Política. Maestranda en Relaciones Internacionales

33 Las conclusiones preliminares de este trabajo se presentaron durante el II Simposio Anual de Política Exterior Argentina organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) en el marco del XV Congreso Nacional de Ciencia Política y el XIV Congreso Nacional y VII Internacional sobre Democracia que tuvo lugar del 10 al 13 de Noviembre del 2021 en la Ciudad de Rosario

34 Una entrevista es definida como “una interacción entre dos o más sujetos; lo que la va a diferenciar de una conversación común es el tratamiento que hacemos con la información que nos brinda esta interacción [...]. A diferencia de una conversación cotidiana, la entrevista se sustenta siempre en una hipótesis y será guiada por objetivos establecidos en función de nuestros intereses cognitivos” (Cortazzo y Trindade, 2014, citado en Schettini y Cortazo, 2016)

Hechas estas salvedades metodológicas importantes, continuaremos bosquejando algunos ejes teóricos para estudiar el proceso de toma de decisiones en política exterior en Argentina.

Principales ejes teóricos

Ahora bien, ¿cómo estudiamos entonces los procesos de toma de decisiones en política exterior argentina? Por mucho tiempo, la disciplina de las relaciones internacionales se ha preguntado si la política exterior debe ser considerada una política pública. Durante los últimos años, empero, parece haberse generado un consenso en la academia en torno a considerar a la política exterior como una política pública más³⁵. Si partimos de esta apreciación, tal como lo hacen Merke y Tokatlián (2014) y Míguez (2020), entre otros autores, necesariamente debemos incorporar a nuestros estudios algunas proposiciones de la teoría de la política pública.

La segunda aproximación teórica que debemos tener en mente a la hora de abordar este fenómeno viene de la mano de las corrientes del *mainstream* anglosajón - sobre todo norteamericano-. Los Análisis de Política Exterior (APE) se inscriben dentro del paradigma que propone desreificar al estado nación y abrir su caja negra (Hudson y Day, 2020).

Sin embargo, dadas las particularidades de la historia, la sociedad y la cultura política argentina, así como las características de sus instituciones y los atributos que asume nuestro sistema presidencial, una visión que tome prestados los conceptos provenientes de estas corrientes sin problematizarlos no logrará captar la complejidad real de nuestro proceso de toma de decisiones.

Estudiar el quiénes (es decir la estructura decisional) y el cómo (el proceso de toma de decisiones propiamente dicho) en Argentina presenta, entonces, algunas características particulares. En consonancia con lo planteado por Russel, partimos del supuesto de que el proceso de toma de decisiones de política exterior es “un juego de permanente retroalimentación” en donde “el quién y el cómo de la decisión, afectan en buena medida el qué de la política exterior” (Russell, 1990, p. 13).

Asimismo, coincidimos con buena parte de la literatura en política exterior latinoamericana (Lasagna, 1995; Van Klaveren, 1992; Míguez, 2020), que observa a los condicionantes internos como factores críticos a la hora de abordar este fenómeno. No podemos comprender la acción exterior del estado, y por consiguiente, los procesos y decisiones que desembocan en ella sin enfocar nuestros ojos en los condicionantes internos.

Esto no quiere decir que debemos descuidar en nuestro estudio aquellos influjos o condicionantes provenientes del sistema internacional puesto que, nuestro país se inserta en el sistema mundo como un país periférico y en muchos ámbitos *rule taker* (Hamilton y Pelkmans, 2015). Tampoco podemos dejar de lado, las lógicas globales o transnacionales (Deciancio y Míguez, 2020). Necesariamente, el estudio del proceso de toma de decisiones en política exterior - muchos autores aseguran que por consiguiente los estudios de política exterior- debe ser multivariable y multinivel (Zelicovich, 2020; Deciancio y Míguez, 2020).

Ahora bien, dentro de los condicionantes internos³⁶ hay uno que, a nuestro entender, merece especial atención y que no ha sido fruto de investigaciones extendidas y profundas. Se trata de las características particulares que asume nuestro sistema presidencial.

Centralidad presidencial

Como venimos comentando, el proceso de toma de decisiones es un complejo juego y entramado de decisiones, avances y retrocesos, en donde varios grupos de interés o diversos sectores de la sociedad (local pero también internacional) intentarán pujar por hacer oír su voz. Esto significa que, posiblemente, el proceso de toma de decisiones en sí no varíe sustancialmente de período a período -sobre todo teniendo en cuenta que estamos en un régimen democrático con un sistema presidencialista fuerte o dominante como dirán Mainwaring y Shugart (2002) o incluso un presidencialismo hegemónico a decir de Cavarozzi (2010)- pero es altamente probable que

³⁵ Dice María Cecilia Míguez (2020) “toda política estatal es una toma de posición del Estado frente a una “cuestión socialmente problematizada”, es decir, aquella que por su importancia para algún sector ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren un necesario posicionamiento. La particularidad es que en el caso de las políticas exteriores, los sectores que instalan determinada cuestión como demanda no solamente se ubican en el plano interno, sino que se incluyen otros actores del plano internacional” (p. 36)

³⁶ Entre los factores internos que condicionan la elaboración y la puesta en marcha de la política exterior Míguez menciona: 1) La composición del bloque en el poder; 2) El grado de autonomía relativa del estado, la coyuntura política y del sistema político; 3) El modelo económico; 4) Las ideas y creencias (Míguez, 2020)

un cambio de gobierno implique modificaciones en la estructura decisional y, por consiguiente, en la dirección de la acción exterior del estado. La estructura decisional, como demuestra Russell (1990), incluso puede variar dentro de un mismo gobierno o administración.

Creemos que, siguiendo a Russell (1996) y tal como lo han demostrado otros estudiosos de la política exterior (Lasagna, 1995), el régimen impacta significativamente en el proceso y la estructura de la toma de decisiones y, por consiguiente, afecta a la política exterior. Las relaciones internacionales y la política exterior, preocupadas por desentrañar la relación entre régimen y política exterior no le han prestado tanta atención a investigar el vínculo entre el sistema presidencialista de gobierno, el liderazgo presidencial y la política exterior. Esto no quiere decir que no encontremos investigaciones que aborden la decisión presidencial y cómo impacta el estilo de liderazgo de la cabeza del ejecutivo en la dirección de la política exterior (George, 1991; Neustadt, 1993) sino que su estudio no está ampliamente extendido en la región.

Sostenemos, siguiendo a Ollier (2008, 2010) que el liderazgo presidencial podría funcionar como la puerta de entrada para estudiar a la región. Y esta proposición podría aplicarse también al campo de la política exterior. Además, esta propuesta cobra aún más fuerza si entendemos que, pese a las particularidades históricas, nuestro país asiste a un fenómeno de centralidad presidencial³⁷ en donde la cabeza del ejecutivo concentra la mayoría de las decisiones de política exterior (Merke y Tokatlián, 2014).

Este fenómeno se ve reforzado por algunas características particulares de nuestro entorno nacional -federalismo, personalismo y crisis políticas de envergadura dicen Merke y Tokatlián (2014)- así como por algunos fenómenos internacionales como la crisis del multilateralismo que tienen impacto en la región. De esta manera, en el escenario regional asistimos a un reforzamiento de la diplomacia presidencial (Malamud, 2010) y de la diplomacia de cumbres. En ambos, el presidente tiene una centralidad inusitada en materia de cooperación y diálogo regional. No debemos olvidar que, el primer mandatario es definido en la literatura especializada como la unidad última de decisión (Merke y Tokatlián, 2014).

Tener en mente las características peculiares que asume el sistema presidencial no significa, empero, un análisis puramente institucionalista. Todo lo contrario. No se puede comprender cabalmente la política argentina (y su proyección externa) si dejamos de lado las lógicas informales de poder. Y la estructura y el proceso de toma de decisiones no es la excepción.

Si tenemos en cuenta estas particularidades y, si seguimos la tradición de Mario Rapaport (1992), el estudio del proceso de toma de decisiones de política exterior no puede estar separado de un estudio de su historia. Una investigación rigurosa de este fenómeno, si bien auxiliada de la teoría, no debe estar dissociada de la historia y del conocimiento de las fuerzas profundas (Renouvin y Duroselle, 2010; Busso et al., 2008) que signan la trayectoria y el derrotero de la acción externa. Y aquí es cuando el estudio de caso viene a prestarse como un gran aliado para los analistas del proceso de toma de decisiones.

Nuestra propuesta teórica para entender y estudiar el proceso de toma de decisiones en Argentina contempla otra consideración importante. Al analizar la centralidad presidencial no sólo debemos tener en cuenta los factores tangibles de poder sino también los intangibles, como los denominan Merke y Tokatlián (2014). Las ideas, las percepciones, las ideologías y las cosmovisiones de los presidentes deben ser colocadas en el centro de los estudios. Esto significa, en términos de la visión teórica de Ollier (2008), considerar los recursos objetivos y subjetivos de poder con los que el presidente cuenta al tiempo que incluir aquellos que este puede conquistar³⁸.

Si bien, algunos análisis optan por hacer foco o echar luz en algunas características particulares o en algunos actores del proceso de toma de decisión como los actores subnacionales y no estatales (Bueno, 2010), los partidos políticos (Míguez, 2013) o el rol del Congreso (Sánchez, 2010), por citar sólo algunos ejemplos, es importante, como señalan Merke y Tokatlián (2014) mantener una mirada integral del proceso. Nuestro esquema teórico, si bien coloca al presidente en el centro de la escena, considera al proceso de toma de decisiones como un complejo juego de actores (nacionales, internacionales e incluso transnacionales o globales) que involucra -directa e indirectamente- a un gran entramado de intereses que muchas veces entran en pugna.

³⁷ Tomamos prestado este concepto de la ciencia política y de la politóloga argentina María Matilde Ollier quien lo utiliza para calificar a los "liderazgos presidenciales con un alto grado de concentración personal de poder" (Ollier, 2010, p.3)

³⁸ La visión teórica de Ollier se aleja de las concepciones estáticas del poder y nos acerca más a las nociones dinámicas que entienden que los recursos de poder no están dados de una vez y para siempre sino que se pueden conquistar y, por supuesto, también perder (Ollier, 2008).

Reflexiones finales

Estudiar el proceso y la estructura de toma de decisiones en política exterior argentina es una tarea desafiante para los internacionalistas. Si bien el proceso no está exento de dificultades metodológicas estas pueden ser superadas -aunque nunca totalmente- con el recurso de las entrevistas en profundidad.

Asimismo, sostenemos la necesidad de realizar estudios interdisciplinarios -sobre todo valiéndonos de los aportes de la ciencia política, las relaciones internacionales y la política exterior- para aprehender la complejidad de este fenómeno. La teoría de la política pública aunada a las corrientes del *mainstream* sobre los Análisis de Política Exterior tiene mucho para aportar a la discusión. Pero no es posible pensar un modelo teórico de la estructura y los procesos de toma de decisión dejando de lado el estudio de la historia. La historia y las particularidades de nuestro sistema presidencialista -signado por instituciones y atribuciones formales pero también por lógicas informales- no deben ser dejados de lado a la hora de abordar esta problemática. Y es por ello que la elaboración de un modelo teórico debe estar acompañado de un estudio de caso.

En este sentido entendemos que dado el fenómeno de centralidad presidencial, como hemos denominado al protagonismo que tiene el presidente en materia de política exterior, el liderazgo presidencial funcionaría como puerta de entrada para estudiar el proceso de toma de decisiones.

Finalmente, hemos remarcado la importancia de mantener una mirada integral que, si bien haga foco en la figura del presidente, no descuide el análisis de los condicionantes internos ni el examen de las lógicas sistémicas y globales. Por ende, un estudio de los procesos de toma de decisión en política exterior argentina no sólo debe ser multivariable sino también multinivel. Sólo de esta manera se logrará aprehender la complejidad de este fenómeno.

Bibliografía

- Bueno, M. del P. (2010). "Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009". Tesis doctoral. Disponible en: <https://rehip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/7903/Tesis%20doctoral%20MPB.%20PE%20y%20Medio%20Ambiente%20en%20la%20Argentina..pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Busso, A. (Comp.) (2008). *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Un recorrido de casos*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario
- Cavarozzi, M. (2010). "Acción presidencial en la América Latina: Antecedentes históricos y una tipología del siglo XXI". En Fausto, S. (Comp.). *Difícil Democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI y Plataforma Democrática, 21-73.
- Deciancio, M y Míguez, M.C. (2020). "Contribuciones de los estudios globales al análisis de la política exterior: una aproximación metodológica. *Colombia Internacional*, (102), 87-112. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.05>
- George, A. (1991). *La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL)
- Hamilton, D. and Pelkmans, J. (2015). "Rule-makers or rule-takers? An introduction to TTIP", en Hamilton, Daniel and Jacques Pelkmans (eds.) *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, London: Rowman & Littlefield International. pp. 1-16.
- Hudson, V. & Day, B. (2020). *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. London: Rowman & Littlefield.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 387-409.

- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (2002). "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate", en Mainwaring y Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Malamud, A. (2010). "La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico". *Relaciones Internacionales*, (15), 113–138. Disponible en: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5051>
- Merke, F. y Tokatlián, J. G. (2014). "Instituciones y Actores de la Política Exterior Argentina como Política Pública". En Acuña, C. (Comp.). *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Míguez, M.C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel
- Míguez, M. C. (2020). "Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las relaciones internacionales latinoamericanas". En Míguez, M. C. y Morgenfeld, L. (Coord.): *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*, Buenos Aires: TeseoPress.
- Neustadt, R. (1993). *El poder presidencial y los presidentes modernos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL)
- Ollier, M. M. (2008). La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999–2003). *América Latina Hoy*, (49), 73–103.
- Ollier, M. M. (2010, Noviembre). El liderazgo presidencial: síntoma de un patrón democrático sudamericano. El caso argentino (2003–2007). In *XXIX International Congress Latin American Studies Association (LASA)*. Toronto.
- Rapoport, M. (1992): "¿Una teoría sin historia? El estudio de las relaciones internacionales en cuestión". *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Año II, No3, Buenos Aires, 2o semestre, pp. 147–160.
- Renouvin, P. et Duroselle, J.B (2010) *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Collin: Paris
- Russell, R. (1990). *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: Aspectos comparativos y consideraciones teóricas*. Buenos Aires: RIAL/Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, R. (1996). "Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976–1989". *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, 204.
- Sánchez, L. (2010). El rol del Parlamento en la política exterior: Instrumentos analíticos para su estudio. *V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 28 al 30 de julio de 2010*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Integración, diversidad y democracia en tiempos del Bicentenario. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.895/ev.895.pdf
- Schettini, P. y Cortazzo, I. (Coord.) (2016). *Técnicas y estrategias en la investigación cualitativa*. La Plata: Editorial de la Universidad de la Plata (EduLP)
- Zelicovich, J. (Noviembre 2020). *¿Cómo investigamos la Política Exterior Argentina?* Ponencia presentada en 19 Simposio Anual en Política Exterior Argentina: Buenos Aires