

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

Primer bosquejo de la estructura de toma de decisiones en la policía externa del gobierno de Cambiemos hasta la “tormenta” de 2018.

Alejandro Simonoff

IRI – IdICSH - UNLP

En esta ponencia nos proponemos explorar preliminarmente cuales son las características principales de la Estructura Decisoria de la presidencia de Mauricio Macri en materia de política exterior. Inicialmente la abordaremos siguiendo la propuesta de Eduard Milenky de círculos concéntricos, con diferentes niveles decisorios (el íntimo, el próximo y el periférico), pero a partir cómo funciona (el proceso), bosquejaremos un diseño de un diagrama que nos permita resaltar sus características.

En esta primera aproximación nos concentraremos en algunos aspectos del primer círculo, concentrados en tres de sus figuras principales: el presidente, el jefe de gabinete y los dos Cancilleres de esta gestión.¹

El punto de corte es la crisis devaluatoria y el retorno a la fiscalización del FMI, ya que allí podemos recibir cambios en el nivel decisorios que aún no podemos evaluar

Marco teórico y estado actual del tema

Cuando hablamos de estructura decisoria, lo hacemos en los términos de Roberto Russell, entendiéndola como aquella integrada por los actores gubernamentales domésticos, los gobiernos extranjeros y los grupos no gubernamentales que tienen influencia sobre ella, determinando su tamaño, diferenciación de tareas y especialización, y a su vez diferenciándola de los procesos decisorios, como una dinámica de la evolución de la información, su alteración, y adopción de las decisiones. (Russell, 1991)

La teoría de la decisión tuvo un lugar en preponderante en la constitución de los estudios de política exterior en el mundo anglosajón, al calor del llamado Segundo Debate de las Relaciones Internacionales en los años sesenta. Sin embargo, en estas latitudes estos estudios no estuvieron enfocados en ese plano, el principal antecedente que utilizaremos es el trabajo de Edward Milenky (1978), de él tomaremos su idea de tres esferas concéntricas que estructuran la acción de los gobiernos argentinos: íntima, influyente y periférica. En

¹ Por motivo de espacio hemos reducido esta presentación a esos tres actores principalmente.

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

una primera esfera, o círculo íntimo, este autor ubicó al “*Presidente, sus consejeros personales, el Canciller, el Ministro de Economía, y los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas*”; en una segunda esfera, o círculo de influencia, ubica a la burocracia del Ministerio de Relaciones Exteriores, los tecnócratas del Ministerio de Economía asignados a la política económica exterior, y los representantes de aquellos grupos económicos favorecidos por la acción de gobierno que son política e ideológicamente compatibles con el equipo gobernante; y finalmente, el círculo periférico, en el que relega allí a “*los grupos de interés desfavorecidos, los medios de comunicación, el Congreso, y los partidos políticos.*” (Milenky, 1978, 51-52)

Entre este diseño más estructural y fuertemente estatalista debe ser atravesado por los cambios acaecidos desde aquel diseño en el sistema internacional y en el local.

Si bien este trabajo es exploratorio para el análisis de los actores tomaremos las referencias señaladas por Alexander George, consistentes en:

1. Asegurar la obtención de suficiente información sobre la situación y analizarla adecuadamente para que ésta proporcione un diagnóstico válido sobre el problema.
2. Facilitar la consideración de todos los valores e intereses afectados por el problema.
3. Asegurar la búsqueda de una amplia gama de opciones con una evaluación completa de las consecuencias esperadas por cada una.
4. Proporcionar una prudente consideración de los problemas que pueden causar las opciones consideradas; deben tenerse en cuenta en tales evaluaciones el atractivo de las opciones. (George, 1991, 24)

Pero además, para el caso de la decisión presidencial es necesario tener en cuenta otros tres factores: 1) el modelo cognoscitivo presidencial, es decir, la manera en que define sus necesidades informativas con el propósito de tomar las decisiones y como se prefirió adquirir y usar la información y el consejo; 2) como su sentido de eficacia que se relaciona con la dirección y la decisión; y, 3) su orientación personal de negociación política y su habilidad para tolerar los conflictos entre sus consejeros. (George, 1991, 147)

Pero, este modelo de análisis torpeza con algunas dificultades, ya que sus opciones son tratadas como “disponibles para una opción de un tiro, seleccionado por única vez, e ignorando las reacciones del antagonista.” (Powell, Dyson y Purkitt, 1987, 215) Por esta

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

falla, se deben tomar tres recaudos significativos para analizar y estructurar una situación de conflicto:

1. Porque el mundo real es más complejo que cualquier modelo que pudiera representar la vida totalmente, por eso el proceso modelado siempre supone una simplificación. Estructurar una situación de conflicto podría ayudar a un decisor a forzar una identificación de los aspectos pertinentes de la situación.
2. Si el decisor es ajeno a la información importante, el requisito del modelo de integridad parecería necesariamente forzar la valoración circunstancial o el reconocimiento que la acción debe tomarse sin ella.
3. Las situaciones que más allá de lo simple y obvio, es casi imposible para cualquier ser humano, pensar comprensivamente de manera simultánea. (Powell, Dyson y Purkitt, 1987, 218)

En resumidas cuentas, utilizaremos la estructura de Milenki como una primera aproximación que nos permite bosquejar este primer borrador para observar el funcionamiento de los actores e instituciones, para luego una vez caracterizar un diagrama de flujos, más acorde a la realidad.

Un breve estado de la cuestión

Si bien en el mundo anglosajón los estudios de toma de decisión ocupan un lugar central en el desarrollo de los análisis de política exterior, en nuestro caso son menos frecuentes y para el caso en cuestión aun no existen trabajos específicos, y para las gestiones anteriores son escasos.

En un primer relevamiento podemos resaltar los que hemos realizado para las gestiones kirchneristas (Simonoff, 2005 y 2012), otro de Tokatlian y Merke (2014), y también encontramos algunos concentrados en algunos actores específicos, como por ejemplo el parlamento. (Sanchez, 2010)

En el caso de Tokatlián y Merke nos resultó de interés porque se fijó como objetivo:

... es pensar y ponderar la política exterior como una política publica de características particulares, sujetas a los cambiantes retos y oportunidades del ambiente internacional, así como las alternativas y limitaciones derivadas del entramado internacional, las pujas domesticas y la matriz de ideas y percepciones que afectan el armado y despliegue de la política exterior... (Tokatlián y Merke, 2014, 246)

Si bien han existido oscilaciones en cuanto a su orientación, como lo ha manifestado el propio Tokatlián en esa oportunidad junto a Roberto Russell entre la aquiescencia y la autonomía (Tokatlián y Russell, 2013), o la versión más original al respecto, la de Juan

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

Carlos Puig donde la tensión entre las dos categorías, llamadas en ese caso como dependencia racionalizada y autonomía heterodoxa, era constitutiva de una estructura (Puig, 1980), no nos impide reconocer ciertas características permanentes.

El otro aspecto de nuestro trabajo es determinar la cantidad de actores involucrados en el proceso, aunque presumimos que “número de funcionarios involucrados en el diseño y la formulación de la política exterior es relativamente bajo.” (Tokatlián y Merke, 2014, 255)

La Estructura Decisoria

Como hemos indicado utilizaremos inicialmente el trabajo de Milenky con sus tres esferas concéntricas (íntima, próxima y periférica) que estructuran la acción de los gobiernos argentinos. A pesar de los numerosos cambios acaecidos desde la aparición de esa obra, creemos que con algunos cambios y ajustes en los niveles decisorios nos sigue siendo útil.

El círculo íntimo²

Con respecto al **primer círculo** en el principio de la gestión de Cambiemos, el presidente Macri es el centro del sistema, a él se le suman su asesor en temas internacionales, Fluvio Pompeo (Secretario de Asuntos Estratégicos dependiente de la Casa Rosada) y la tríada de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el ministro Marcos Peña y sus segundos Gustavo Lopetegui y Mario Quintana quienes conforman el núcleo duro de la decisión Presidencial.

El Presidente

Tanto Milenky (1978,53), como Tokatlián y Merke (2014, 260) coinciden que el estilo de la dirección y las preferencias personales del presidente afectan al proceso de decisión y al contenido de la política exterior.

Teniendo en cuenta estos podemos definir que está claro que la administración de Mauricio Macri inscribió su gestión al calor de un alineamiento con Occidente, cuestión

² El único cambio que haremos en este círculo con respecto a lo indicado por Milenky es el desplazamiento de las Fuerzas Armadas hacia el segundo, el burocrático, producto de la desmilitarización de la política exterior iniciada en 1983.

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

que nos permite utilizar la categoría de globalismo epistémico de Amado Cervo para identificarla. (Simonoff, 2017)

Éstos, como apuntó el autor brasileño, “deducen de la práctica política, de extraer conceptos a veces elaborados por hombres de Estado, a veces implícitas en su práctica.” (Cervo, 2003, 6) Este grupo se compone de dos tipos: los benignos y los asimétricos. Los primeros aceptan la existencia de un orden político de características unipolares, y el económico y financiero internacional marcados por la globalización, y cuya acción externa es pasiva y de seguimiento acrítico a las grandes potencias.

Este pensamiento tiene un abordaje cándido de la globalización y de las recomendaciones del centro del capitalismo occidental. (Cervo, 2003, 15) Ya que presuponen que en el mundo globalizado:

... los intereses nacionales se diluyen en el orden creado por el multilateralismo de las relaciones internacionales, la llamada gobernanza global. La política exterior se convirtió en concepto fuera de moda, mero adorno de la acción del Estado, ya que no se le asignaba más la realización de intereses concretos. (Cervo, 2003, 18)

El globalismo asimétrico combina la apertura económica con una integración bilateral o regional “para controlar eventuales efectos negativos” de la primera y garantizar la participación en los foros multilaterales, como modo de defender sus intereses concretos. (Cervo, 2003, 17-18)

En la política de la nueva administración se habla de “un giro de 180 grados” con respecto a la gestión anterior, sobre todo en las relaciones con las potencias tradicionales (Estados Unidos y Europa Occidental)³ Este tipo de declaraciones altisonantes, a pesar de ser gráficas, no permiten saber cuál sería su alcance real. En sus momentos iniciales existieron dos gestos fuertes en esa dirección: la visita al foro de Davos en febrero de 2016 y el arreglo de los juicios en Nueva York con los holdout en abril.

Las llegadas de líderes europeos en el verano porteño, como también la de Barack Obama, fueron tomadas por el gobierno, y sus medios afines, como un apoyo explícito a la nueva estrategia internacional argentina.

³ *El País*, Madrid, 2 de diciembre de 2015, 4.

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

Ella fue definida por el presidente en su visita a las Naciones Unidas en 2016 como el desafío de “adaptarnos a las nuevas realidades de la interdependencia mundial.” (Macri, 2016) Ésta evidencia cuál es su percepción de esta tarea, asumiendo un rol pasivo y no interactuando con él, salvo como mero espectador.⁴

Esta percepción de la “interdependencia mundial” está marcada por ver al mundo como homogéneo y liderado por una tríada Estados Unidos, junto a Europa Occidental y Japón, cuando en realidad existe, por lo menos, una bifurcación a partir del crecimiento chino.

Esta estrategia de inserción tiene sus bases materiales en el impulso de un modelo de exploración de materias primas, donde el sistema del agro-negocio sojero es su principal estrella, acompañado por el extractivismo minero.⁵ Para el Presidente esta elección se basó en el “potencial para ganar lugar en los supermercados del mundo”. (Macri, 2017) Y se reflejó en el comercio exterior argentino durante 2016 en donde se observó un proceso de “reprimarización” de las exportaciones, ya que los productos de origen agropecuario pasaron de 12.9 a 21.2 y las manufacturas de origen industrial se contrajeron de 39.5 a 32.4, y cuyo desempeño se reflejó en una contracción del PBI y un crecimiento de la pobreza. (INDEC, 2017)

A pesar un aparente pragmatismo la avidez por inversiones occidentales llevaron a privilegiar a los Estados Unidos o la Unión Europea en detrimento de los Emergentes.⁶ También delineó un ambicioso plan que incluyó el viraje hacia el Pacífico que no se reducía a la Alianza conformada por Chile, Colombia, México y Perú, sino que tenía como destino final la Asociación Transpacífica (TPP), lo mismo puede decirse del Acuerdo con la Unión Europea, cuya punta de riel era el Transatlántico (TPPI), ambos impulsados por Obama y la revisión de la Asociación Estratégica Integral con China.

4 Como acertadamente indicó Juan Carlos Puig, tanto la infravaloración como la sobre-valoración de los márgenes reales de autonomía, llevan a costos en la búsqueda del bienestar de la población. (Puig, 1980)

5 La minería ya gozaba de importantes ventajas desde la administración de Cristina Fernández de Kirchner.

6 La baja participación de las potencias tradicionales no se debe tanto a una escasa prioridad desde la Argentina, sino a las restricciones generadas por ellas. Pero, además, como lo indicó Federico Vázquez, el Presidente dijo en su viaje por Alemania en 2016: “China hizo enormes inversiones en nuestro país. Está muy bien, lo valoro. Pero sentimos que es más fácil el trabajo en común con Europa...” (Macri en Vázquez, 2016, 4)

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

El ascenso de los Emergentes se evidenció en el fracaso de los polos tradicionales por imponer su estrategia en la OMC consistente de la agenda llamada OMC Plus que tiene como objetivos: 1) Reducción de aranceles, incluso de aquellos sectores o productos exceptuados en anteriores acuerdos de libre comercio; 2) la inclusión de cuatro temas: competencia, movimiento de capital, propiedad intelectual e inversiones, y 3) cooperación en los “nuevos” temas: energía, medio ambiente y políticas laborales. (Zelicovich, 2016, 388) Por ello, Obama los impulsó como parte de una estrategia de “pinzas de cangrejo” sobre Beijing con el objetivo de controlar y fijar las reglas del comercio y de las inversiones globales que ha sido abandonada por Donald Trump obligando a una revisión de las estrategias que la Argentina había adoptado desde diciembre de 2015.

La Jefatura de Gabinete de Ministros

Como ha señalado Pablo Fernández Blanco Marcos Peña, Jefe de Gabinete, Mario Quintana y Gustavo Lopetegui, ambos vicejefes de Gabinete constituyen un núcleo duro de consulta del presidente Macri, mientras el primero “es el hombre político”, los dos empresarios “hacen un trabajo pormenorizado sobre la gestión del Estado. (Fernández Blanco, 2017) En una reunión de ministro el Presidente llegó a decir que: “Marcos [Peña], Mario [Quintana] y Gustavo [Lopetegui] son mis ojos y mi inteligencia, ellos son yo. Lo que ellos piden y exigen, soy yo quien lo pido.” (Lindner, 2017, 133-134)

Estos controles de gestión:

... [Macri] ... monitorea a sus subalternos en forma metódica. Es lo que en el ambiente de las empresas se llama un “controler”, y de hecho fue uno de los cargos que ocupó en Socma. No solo los vigila con el famoso Tablero de Gestión de la Jefatura de Gabinete -que señala con luces verdes, amarillas o rojas los desempeños de cada funcionario-, sino que además se preocupa por que nadie lo “pase” ... (Lindner, 2017, 69)

Pero estos controles no se limitan a la gestión, sino que también tiene como objeto a los lineamientos fijados por el Presidente y ambiciones políticas de los funcionarios, como se observó en las renuncias de Prat Gay (Lindner, 2017) y Malcorra.⁷

Los consejeros presidenciales

⁷ *Página/12*, 17 de junio de 2017, 5.

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

El principal consejero presidencial en temas de política exterior es Fluvio Pompeo quien fuera Subsecretario de Relaciones Internacionales e Institucionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y ocupó inicialmente el cargo de Secretario de Asuntos Estratégicos dependiente de la Casa Rosada, y en marzo de 2018 fue promovido al cargo de Asesor Nacional de Seguridad,

... quien tendrá a su cargo la coordinación de temas estratégicos entre los Ministerios de Exteriores, de Defensa y de Seguridad. A las funciones de su anterior cargo agrega el asesoramiento al Jefe de Gabinete “en cuestiones internacionales, de seguridad, defensa e información estratégica, así como también en materia de cooperación y adquisiciones internacionales en estos ámbitos” o “intervenir en cuestiones relativas a la estrategia internacional y de seguridad nacional, en coordinación con las áreas competentes del Estado Nacional.” (Niebleskikwiat, 2018, 12)

Podemos identificarlo como un globalismo epistémico, como lo demuestra haber sido uno de los suscriptores del texto “Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: Seremos afuera lo que seamos adentro. Primer Documento” (Grupo Consenso, 2015)⁸

El diseño global presentado se inserta dentro del neo-institucionalismo liberal y claramente se define dentro de los objetivos de éste al señalar que nuestro país debería ser una “sociedad abierta” (Grupo Consenso, 2015, 4)⁹ Para reafirmar esa condición también define a la Argentina como país occidental, una caracterización que borró de un plumazo, algunas particularidades, no menores, por cierto, de nuestro país, como el hecho de ser un país periférico, subdesarrollado y, latinoamericano.

La afirmación “los Estados que han tenido éxito han sido aquellos que han conseguido vincular sus proyectos nacionales con las corrientes más dinámicas de la realidad internacional...” (Grupo Consenso, 2015, 6) sería correcta, aunque no parece respetar la lógica del texto, donde solo se considera la demanda externa.

8 En los diversos medios nacionales, el documento fue presentado como una base para construir una Política de Estado en torno a las estrategias de vinculación de la Argentina con el Mundo, aunque si bien mostró un amplio abanico político (PRO, UCR, Peronismo Renovador, Peronismo Federal), excluye claramente al kirchnerismo y otras opciones progresistas.

9 Resulta curiosa la expresión, tan típica del pensamiento neoliberal y de uno de sus padres fundadores, Karl Popper, en su ataque a las políticas keynesianas de posguerra.

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

En la percepción de los temas más políticos de la agenda internacional se observa su preferencia por el globalismo benigno:

Democracia, Derechos Humanos lucha contra el terrorismo y la no proliferación serán banderas que marcarán nuestro compromiso en el plano internacional. Pero esta política de diversificación también supone sostener y potenciar los vínculos con aquellos países que nos ofrecen grandes oportunidades comerciales y de inversión, y que en definitiva nos permitirán avanzar en un proceso de crecimiento con inclusión y desarrollo de nuestras economías regionales. (Pompeo, 2015)

Ello es lo que justifica, en el mejor de los casos, la apuesta de este sector por un neo-desarrollismo agrícola, bajo el impulso, ya desfasado del boom de los precios de los commodities, cuando existe un claro retorno al deterioro de los términos del intercambio que desaconsejarían esa jugada.

En cuanto a la vinculación de la política exterior y de defensa está claramente ubicada dentro de los paradigmas del globalismo benigno, ya que propone implícitamente el involucramiento de las fuerzas armadas en temas de seguridad interna, con la excusa que muchos de los delitos son transnacionales y volviendo al escenario de la Doctrina de la Seguridad Nacional.

En la relación con los Emergente no ven al país como un socio político para construir alianzas con ellos, ante de los desafíos de la globalización, sino simplemente como un proveedor de alimentos. (Grupo Consenso, 2015, 16)

En el tratamiento de Malvinas resulta poco creíble, ya que se asienta en la tradicional posición argentina, en torno a los postulados de la Resolución 2065,¹⁰ cuando muchos de los firmantes son críticos de esos lineamientos, tanto por su acción política, como por sus escritos.¹¹

Cancilleres

Además, dentro de ese círculo íntimo encontramos a la Canciller Malcorra que se mantuvo, no sin tensiones con el núcleo presidencial como se vio luego de su alejamiento,

10 Y no 20/65, como indica el documento.

11 Durante la campaña electoral tuvo unas polémicas declaraciones a medios británicos sobre el cierre de la secretaria de Malvinas, cosa que luego ocurrió, y retomar la estrategia de seducción había los isleños. (<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/falklandislands/11947020/mauricio-macri-argentina-britain-falklands.html>, consultado el 9 de marzo de 2016)

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

y con la llegada del Embajador Jorge Faurie se ha producido cierto desplazamiento y una limitación a la inserción económica.

El Presidente “ha tenido amplia capacidad para nombrar ministros de Relaciones Exteriores de su entera confianza” (Tokatlian y Merke, 2014, 260) pero además, como señaló Roberto Russel, el poder del Canciller o el de la corporación en el Ministerio de Relaciones Exteriores depende del que le delegue el jefe del Ejecutivo. (Russell, 1990)

La designación de la ingeniera Susana Malcorra al frente de la Cancillería le permitió delinear una apuesta neo-institucionalista, ya que la Ministra estuvo trabajando en algo más de una década en Organismos Internacionales, pero como la mayoría de los ministros y altos funcionarios del gobierno, ha tenido también actividad como CEO de empresas como IBM y Telecom.

La Canciller estableció pilares y círculos geográficos para explicar y ejecutar la política externa del gobierno macrista. Según la titular del Ministerio de Relaciones Exteriores los primeros son: eliminación de la pobreza, lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y establecimiento de mecanismos institucionales. La división espacial está hecha sobre la base de tres círculos concéntricos: el primero de ellos “nuestro vecindario”, cualquier análisis inicial tiene que “ver con los que están alrededor”; el siguiente está compuesto por las relaciones con Estados Unidos, Europa, China y Rusia, y finalmente, el tercer o formado por África y el mundo árabe. (HSN, 2016, 2-3)¹²

Esta estructura, y la campaña electoral para ser Secretaria General de las Naciones Unidas, generaron ciertas tensiones con el núcleo duro del Presidente, más ideológica en el caso del propio Macri y la Jefatura de Gabinete, más conceptual en el caso de Fulvio Pompeo, todos ellos están más próximos a los globalistas benignos.

... rara vez la política exterior es un “fusible” ... la tendencia general ha sido contar con ministros bastante capacitados para manejar los asuntos internacionales del país... (Tokatlian y Merke, 2014, 261)

A pesar de las declaraciones oficiales con respecto a su permanencia en el cargo de la ingeniera Malcorra, estaba condicionada a su elección en la Secretaría General de la

¹² Aunque la relación entre los pilares y la estructura geográfica propuesta resultó conflictiva de aplicar.

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

ONU. Ya sea por su propia campaña para reemplazar a Ban Ki-moon, o por su percepción de la realidad internacional, la Canciller constituyó su propia agenda, y eso llevó a que el Gobierno morigere exteriormente muchas de sus posiciones internacionales, sobre Venezuela, China, o Rusia. Fue ése el principal catalizador, y no los “motivos personales” esgrimidos inicialmente, sino su agenda propia contrastaba con el globalismo benigno del núcleo duro presidencial.¹³

Es decir, su renuncia no se debió a la sumatoria de errores, desde el apostar por Hilary Clinton en las elecciones norteamericanas y cierta falta de plasticidad ante la llegada de Trump, su estrategia hacia Malvinas con una errónea aplicación del teorema de Pareto, o la búsqueda de *linkages* en materia de lucha contra el terrorismo en el África subsahariana, sino por las tensiones que emergieron con su frustrada candidatura a la Secretaría General de Naciones Unidas.

Sin embargo, encontramos algunos giros pragmáticos interesantes, como se observó en los viajes presidenciales de 2017 a Estados Unidos y China que permiten apreciar ciertos sesgos, aunque no exentos de contradicciones que abundaremos en el apartado siguiente.

En este sentido creemos que el nuevo canciller, el Embajador Jorge Faurie, quien desarrolló su carrera profesional en torno a la especialidad de ceremonial y protocolo¹⁴ y con vinculaciones con el menemismo, nos lleva a inferir que está más próximo al globalismo benigno, y a Fluvio Pompeo y el núcleo duro presidencial. (Granovsky, 2017, 7)

El actual titular del Palacio San Marín señaló que iba a continuar con las políticas impulsadas por su antecesora “vamos a trabajar en las mismas líneas, donde lo que es importa es la reinserción del país”, pero con “un perfil más económico que político.”¹⁵ El accionar del nuevo gobierno “implicó la reparación y profundización de los vínculos externos y un proceso de construcción de confianza.” (MRECIC, 2017) Obsérvese aquí el

13 *Página/12*, 17 de junio de 2017, 5

14 Fue desarrollando estas tareas al momento de instrumentar el grotesco traspaso presidencial que conoció al Presidente

15 *Clarín*, 17/6/17, 8.

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

alejamiento de la fórmula de aislamiento a la que es tan afecto el Presidente, para hablar de reparación y profundización, más ajustada a lo que está aconteciendo.¹⁶

Y también definió sus lineamientos de inserción internacional del siguiente modo:

En un contexto marcado por algunas tensiones por definir la orientación del sistema internacional, con algunos llamados al repliegue y al aislamiento, la Argentina se encuentra profundamente comprometida con la cooperación multilateral, el fortalecimiento de las instituciones de la arquitectura internacional y la integración regional e interregional., (MRECIC, 2017)

La identificación de las tensiones existente en el sistema internacional a partir de la asunción de Trump, es un elemento a ponderar, pero su insistencia en el rumbo, no deja de ser preocupante, ya que como señaló Juan Gabriel Tokatlián:

Es difícil suponer que en los próximos años no se produzca un decaimiento del multilateralismo, un estancamiento del comercio internacional y un debilitamiento del cosmopolitismo. Advertir esos fenómenos es esencial para entender los condicionamientos que deberá afrontar un ajuste mutuo. (Tokatlian, 2016b)

El Canciller Jorge Faurie habló de su estrategia denominada de “inserción inteligente” entendida como la generación de oportunidades:

... una política exterior abierta y centrada en nuestros intereses que -sin condicionantes ideológicos pero comprometida con la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo- consolide la presencia de la Argentina en el mundo, capitalice la relación con cada uno de los países en los que exista una oportunidad, multiplique las alternativas para llevar nuestros productos a nuevos mercados y profundice el acceso a los ya conquistados. (Faurie, 2018, 19)

Presentada de un modo menos sistemático, sin los pilares, ni los esquemas de círculos concéntricos esbozados por su antecesora, aparece como menos ambiciosa, pero tal vez más flexible y permeable al núcleo duro presidencial

Otros ministros

Los ministros de economía desde 2003 sufrieron cierta pérdida de relevancia, en este caso fue por la división de funciones con otras áreas (Interior, Energía, Transporte y Producción) y bajo el control de las variables macroeconómicas por parte de la Vice

¹⁶ El presidente Macri en una visita a la Provincia de Chaco insistió en calificar la situación del país como “uno de los tres países más aislados” del mundo. Aunque no sabemos de dónde sacó ese dato, si nos permitió entrever que entiende por aislamiento y se vincula con la aplicación de pautas proteccionistas, por eso señaló además “que más han crecido y los que más han reducido la pobreza en los últimos años son los que más han intercambiado”. (*Clarín*, 21/9/17, 10)

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

Jefatura de Gabinete, cuando Alfonso Prat Gay fue designado a cargo de Hacienda y Finanzas. Con la llegada de Nicolas Dujovne continuó esa fragmentación, ya que éste quedó a cargo de Hacienda y Luis Caputo ascendido a Finanzas. Este fue un proceso que hasta la crisis cambiaria de comienzos de 2018 se mantuvo, produciendo luego de ello, por las negociaciones con los Organismos Financieros Internacionales, un reposicionamiento e ingreso en el núcleo duro presidencial.

Dentro de este círculo encontramos a los Ministros de Defensa (Julio Martínez y Oscar Aguad, ambos radicales) y de Seguridad (Patricia Bulrich), quienes cumplieron un rol importante en la decisión de plegarse a los lineamientos en materia de terrorismo y narcotráfico a los deseos de Washington que los tienen como principales interlocutores.

Círculos Influyente y Periférico

En este **segundo círculo**, eminentemente burocrático, el lugar central lo ocupa el personal del Servicio Exterior de la Nación, sector con el cual parece existir menos conflictos que con la gestión anterior, y cierto grado de reconocimiento al nombrar a uno de ellos como Canciller en reemplazo de la ingeniera Susana Malcorra.

Otro caso de pérdida de centralidad, la encontramos con las Fuerzas Armadas, las cuales desde 1983 fueron objeto de la “desmilitarización” de la política exterior que fueron desplazados hacia el influyente.

Para el análisis del último círculo, el **periférico**, nos encontramos con varios actores cuya frontera se muestra más porosa, ya que existen transformaciones singulares en el rol de los partidos políticos, tanto los de la coalición oficialista, como en los de la oposición, el parlamento, las agrupaciones empresariales (más próximas al gobierno algunas como la Asociación Empresaria Argentina y la Sociedad Rural Argentina, y otras con algunos cuestionamiento como la Unión Industrial Argentina en el caso del acuerdo Mercosur-Unión Europea), los medios de difusión (dividido en dos campos como en los tiempos del kirchnerismo pero con los polos invertidos), los inversores extranjeros y los organismos multilaterales (ambos con buena sintonía) y la opinión pública que ha salido de cierto letargo en el debate sobre los asuntos externos.

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

Este círculo es el más afectado por la participación de CEOs en el gobierno, ya que por un lado los intereses de los grupos concentrados se muestran más directos, pero a su vez con una frontera más difusa entre los asuntos públicos y los negocios privados. Esta situación lleva a desdibujar ese rol marginal y periférico en la decisión y ubicarlo con un nivel de acceso privilegiado al núcleo duro presidencial.

Conclusión

Analizando la estructura decisoria dentro de este esquema circular, dentro del primero de esa área observamos ciertos ajustes a lo largo de los dos años y medio de la gestión de Cambiemos.

Si bien ese círculo íntimo durante la gestión de Malcorra el doble sistema de control existente entre la Jefatura de Gabinete y por parte de Fluvio Pompeo generó tensiones dada la autonomía de la Canciller, producto entre otras cosas de su candidatura a Secretaria General de las Naciones Unidas. Con la llegada del Embajador Faurie al Palacio San Martín, se delegaron la coordinación de los aspectos más políticos en el Secretario de Asuntos Estratégicos, elevado a Asesor de Seguridad Nacional y con mejor sintonía con Marcos Peñas y sus dos viceministros, quedando subordinado al accionar de ellos.

Resta que analicemos como operan los otros dos círculos, donde presumimos que existen cambio dado el modelo de gestión denominado ceocracia, donde los gerentes de empresas privadas se hicieron cargo de lo público, que afectarían al burocrático y al de la sociedad civil.

BIBLIOGRAFIA

- Fernández Blanco, Pablo. 2017. "El despacho de Macri: quienes son los tres funcionarios que más recibe" en *La Nación*, 9 de agosto de 2017, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/2051397-la-mesa-chica-del-presidente-mauricio-macri-quienes-son-los-tres-funcionarios-que-mas-escucha>, consultado el 17/10/2017
- George, Alexander. 1991. *La decisión presidencial en Política Exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Granovsky, Martín. 2017. "La nueva cara de la Argentina en el mundo" en *Página/12*, 29/5/17, 7.
- Holsti, Ole. 1989. "Modelos de relaciones internacionales y política exterior" [En: *Foro Internacional*. Revista trimestral publicada por el Colegio de México. Vol. XXIX, N° 4, México D. F., abril-junio de 1989, 525-560].

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

Honorable Senado de la Nación. 2016. "Reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto", Buenos Aires, Publicación de la Dirección General de Taquígrafos, 4 de mayo de 2016.

Lindner, Franco. 2017. *La cabeza de Macri. Como piensa, vive y manda el primer presidente de la no política*. Buenos Aires, Planeta.

Macri, Mauricio. 2016. "Discurso completo del Presidente de Argentina ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York" en *Clarín*, disponible en: http://www.clarin.com/politica/Discurso-completo-Mauricio-Macri-ONU_0_1654034706.html, consultado 21/8/16

Macri, Mauricio. 2017. "Discurso del presidente Mauricio Macri en la apertura del 135° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina", disponible en: <http://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/38791-discurso-del-presidente-mauricio-macri-en-la-apertura-del-135-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion-argentina>, consultado el 2/3/2017.

Milenky, Edward S. 1978. *Argentina's Foreign Policies*. Boulder, Westview Press.

Powell, Charles A., Dyson, James W. y Purkitt, Helen. 1987. "Opening the "Black Box": Cognitive Processing and Optimal Choice in Foreign Policy Decision Making" [En: Charles Hermann, Kegley Charles et al. (ed.) *New Directions in the Study of Foreign Policy*, London, Harper Collins], 203-220.

Russell, Roberto. 1990. *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel. 2013. "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía" en: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.104, p. 157-180

Sánchez, Leandro Enrique. (2010) El rol del Parlamento en la política exterior: Instrumentos analíticos para su estudio [En línea]. V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 28 al 30 de julio de 2010, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Integración, diversidad y democracia en tiempos del Bicentenario. Disponible en Memoria Académica: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.895/ev.895.pdf

Simonoff, Alejandro. 2005. "¿Qué hay de nuevo en la estructura decisoria de la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner?" La Plata, Mimeo, diciembre de 2005.

Simonoff, Alejandro. 2012. "La estructura decisoria en materia de política exterior de la primera administración de Cristina Fernández (2007-2011)", presentado en VII Jornadas de Sociología de la UNLP "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales", La Plata, Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012

Simonoff, Alejandro. 2017. "¿La necesidad tiene cara de hereje? Signos de pragmatismo en el diseño de inserción argentina de la administración de Mauricio Macri", ponencia presentada en el VIII Encuentro del CERPI y VI Jornada del CENSUD "Argentina y América Latina", La Plata, IRI.

X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

Tokatlián, Juan Gabriel y Merke, Federico. 2014. “Instituciones y actores de la política exterior como política pública”, en Acuña, Carlos (Comp.) *Dilemas del Estado Argentino. Política Exterior, económica y de infraestructura en el Siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI, 245-293.

Zelicovich, Julieta. 2016- “La Política Comercial Externa Norteamericana en la Era Obama Y las transformaciones de la Gobernanza del Comercio Internacional” en *Brazilian Journal of International Relations*, v. 5, n. 2, Marília, UNESP, mayo/agosto de 2016, 371-401