

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

La Responsabilidad de la Toma de Decisiones en el Proyecto de Inserción de Argentina en el Mundo. Su Participación en Conflictos Intraestatales Regionales

Roberto Miranda *

Resumen

El problema de la inserción internacional de la Argentina no es nuevo. Durante el *default* y la salida de esta etapa excepcional, ese problema no pudo ser resuelto, ni siquiera planteado. Distintas causas pueden dar cuenta de esta situación. En este trabajo consideramos un factor doméstico de la política exterior como es la toma de decisiones de esta política. Partimos del supuesto de que el tipo de toma de decisiones del gobierno argentino no contribuyó a mejorar el nivel de inserción externa del país. El análisis de este supuesto lo realizamos a través de la participación que la diplomacia tuvo frente a conflictos intraestatales regionales donde la democracia fue amenazada, como sucedió en Venezuela (2002-2003), Bolivia (2003 y 2005) y Ecuador (2005).

Palabras clave: Argentina, Inserción internacional, Toma de decisiones, Conflictos intraestatales.

Abstract

The problem of the international insertion of Argentina is not new. During default and the exit of this exceptional stage, that problem could not be solved, not even outlined. Different causes can give account of this situation. In this work we consider a domestic factor in foreign policy decision making. We are supposed that the type of decision making of the Argentine government did not contribute to improve the level of external insertion of the country. We have analysed through the participation that the diplomacy had in front of regional intra-state conflicts where the democracy was threatened, as it happened in Venezuela (2002-2003), Bolivia (2003 and 2005) and Ecuador (2005).

Key words: Argentina, International Insertion, Decision Making, Intra-state conflicts.

* Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina). Profesor de posgrado en la Universidad Nacional de La Plata y director de la Especialización en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Santa Fe. Profesor de grado en la Universidad Nacional de Rosario. miranda@irice-conicet.gov.ar
Recebido em 02/06/2008. Aprovado para publicação em 05/08/2009

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

Introducción

Con la crisis institucional de 2001 y como país en *default*, la Argentina profundizó su proceso de regresión internacional. Una mayor vulnerabilidad de sus capacidades estatales, como así también el acentuado declive que ha tenido con respecto a otras potencias medianas, más el aislamiento que experimentó en el mundo, son algunos de los tópicos que pusieron de manifiesto aquella regresión. Este proceso, como hemos señalado en trabajos anteriores (Miranda, 2003), fue abierto, prolongado y complejo. Sobre todo ha sido multifactorial y, justamente, la persistencia de algunos de estos factores viene complicando el retorno del país al mundo en la etapa del *pos-default*.

Una de las consecuencias más notoria y al mismo tiempo preocupante de la regresión internacional de la Argentina es su bajo nivel de inserción externa, no sólo con referencia al pasado que ya es mucho decir, sino — y fundamentalmente — en relación a los cambios sistémicos y a las transformaciones del poder mundial, operadas entre 1989 y 2007. Durante el *default* hubo una voluntad política que intentó revertir ese bajo nivel de inserción externa que no lo logró porque, entre otras cosas, careció de una estrategia diplomática para llevarla a cabo. Por otra parte, el discurso que pretendió instalar una cara diametralmente opuesta a la política exterior iniciada con el gobierno de Carlos Menem, no alcanzó para reposicionar al país en el mundo. Sólo fue la puesta en escena de una percepción diferente.

Distintas causas podrían dar cuenta de la frustración argentina por no haberse reubicado en el contexto internacional. Una de esas causas se vincula con la toma de decisiones, la cual forma parte de lo que son las fuentes domésticas de la política exterior¹. Es la forma a través de la cual se elabora esa política convirtiéndose en uno de los principales elementos que determinan sus acciones. Por ello el análisis del tipo de toma de decisiones es clave para observar si éste mecanismo gubernamental es consistente o no. Para el presente trabajo es posible sostener que el tipo de toma de decisión de la política exterior, después

¹ Siguiendo el análisis de James Fearon (1998), frente al supuesto habitual de que el sistema internacional es la causa principal de la suerte de la política exterior de un país, vale tener en cuenta el papel trascendente que desempeña la política interna del mismo y cómo decide su agenda internacional.

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

de la crisis de 2001, no contribuyó a mejorar el nivel de inserción internacional de la Argentina.

Es importante señalar que aquél tipo de toma de decisión ha sido relativo a la circunstancia tan excepcional por la que atravesó el país. En general porque hubo un sistema político inestable y una economía colapsada, además de una creciente fragmentación sociocultural. En particular porque la gestión de Eduardo Duhalde fue provisional durante casi un año y medio, con todo lo que ello significa tanto desde el punto de vista interno como externo. Por otra parte porque su sucesor, Néstor Kirchner, como consecuencia de las elecciones de abril de 2003, lideró un gobierno débil que debió afrontar la negociación por la salida del *default*. A pesar de estos escenarios, consideramos algunas de las razones por los cuales las decisiones de política exterior aportaron poco o nada a la recomposición del *status* internacional de la Argentina.

Para el análisis de estas razones que a continuación se describe, elegimos la relación del país frente a conflictos intraestatales regionales. Primero porque estos conflictos, dadas sus características, son un reto directo y vertiginoso a las políticas exteriores de los países vecinos, sudamericanos o latinoamericanos, ya que la presión internacional que ejercen desnuda la capacidad de respuesta de estas políticas. Se supone que para estos casos la posición consistente de un país depende de que el mismo cuente con una concepción de política exterior, como así también de una diplomacia de Estado basada en el conocimiento, la información y su institucionalidad. Segundo, porque en América Latina estos conflictos disparan una complicada armonía entre la no intervención en los asuntos internos del país en problemas y la necesidad regional de preservar la estabilidad democrática. En este orden tuvimos en cuenta las decisiones que la Argentina adoptó en los episodios intraestatales de Venezuela (2002-2003), Bolivia (2003 y 2005), y Ecuador (2005).

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

Una forma acotada de hacer la política exterior

La razón más evidente que definió el tipo de toma de decisión de la política exterior argentina en los conflictos intraestatales mencionados más arriba, ha sido la que Graham Allison (1971) modeliza como clásico o de actor racional. Esto quiere decir que los objetivos de la agenda externa y los medios diplomáticos que se emplearon luego de la crisis institucional, respondieron excluyentemente al criterio del decisor presidencial bajo la premisa de que lo formulado e implementado por él fue lo más conveniente para el país en términos de costo-beneficio. Por ejemplo, la relación orgánica entre la Presidencia y la Cancillería ha sido escasa y prácticamente nula con respecto al Legislativo y a los actores no estatales, lo cual constriñó el abanico de opciones y alternativas en la toma de decisiones frente a situaciones internacionales en las que el país estuvo involucrado. De manera que el interés puesto en la formulación política quedó reducido a lo que el decisor creyó que era la mejor interpretación para la Argentina como actor internacional.

Otra razón que merece ser tomada en cuenta, muy relacionada con la anterior, son las variables que más han gravitado en la toma de decisiones. Siguiendo a James Rosenau (1971), podemos destacar dos variables fundamentales: la gubernamental y la individual. Con respecto a la primera, la realidad de la democracia argentina y las características de las gestiones de Duhalde y Kirchner hicieron que las políticas públicas estuvieran circunscritas a muy limitadas esferas gubernamentales. Más aún, la elaboración de la política exterior se centró mucho más en los círculos de poder del entorno presidencial que en la rutina interburocrática e intraburocrática. De manera que el vínculo entre la política doméstica y la agenda externa no pasó por cuestiones relacionadas con la participación institucional y el consenso interpartidario, sino por la necesidad de que el discurso internacional del gobierno argentino le fuera funcional para su legitimación interna.

A la inversa de lo que propone Michael Tomz (2002. 2004. 2007), el presidente Kirchner prefirió reducir los costos internos a expensas de un lenguaje externo no del todo beneficioso para la credibilidad internacional de la Argentina. Mientras el ministro de Economía, Roberto Lavagna, representaba al gobierno desarrollando una batería de

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

acciones políticas destinadas a la reprogramación de los vencimientos de la deuda externa y a la propuesta de canje de bonos en cesación de pagos a acreedores privados, Kirchner impulsaba un discurso crítico del capital financiero y de los organismos multilaterales de crédito dirigido principalmente al ámbito interno, acompañado de conceptos que rechazaban la idea de ajustes, aunque esto implicara una dificultad para el acceso al financiamiento internacional.

Si bien la variable gubernamental limitada a los círculos de poder del entorno presidencial fue una pieza importante en las decisiones externas del país, en mayor medida lo ha sido la variable individual referida específicamente al presidente, es decir a lo que Kenneth Waltz (1970) caracteriza como la “primera imagen”. En esta dirección, los acentos ideológicos y psicológicos presidenciales han estado presentes alrededor de las instancias de formulación de la política exterior². Esta práctica, que suele ser común en países de menor desarrollo, fue recurrente considerando la situación política y económica en la que se encontraba el país, descartando el procesamiento institucional de diversos intereses particulares y -paralelamente- minimizando las presiones de diferentes actores y la formación de coaliciones opositoras. De esta forma, coincidente con el modelo allisoniano clásico o de actor nacional, la mayor parte de los objetivos y medios de política exterior pasó por las convicciones y valores del presidente.

Una parte de la literatura académica ha concluido que las características personales del presidente o líder son las que más pesan en la toma de decisiones de la política exterior (Hermann, 1990. Hermann, 2001). Por ello la comprensión y el análisis de ese proceso se torna dificultoso en virtud de que algunos de los factores que intervienen en el mismo no son visibles (Hermann y Hermann, 1989. Clark y Reed, 2005). Si bien la personalidad del presidente a menudo resulta indescifrable en el momento en el que decide, por ejemplo cuando está presente el factor emocional, es posible tener en cuenta dos aspectos relacionados con esa personalidad y que son observables a través del discurso y las

² Para David Houghton (2007), el enfoque constructivista en el estudio de la política exterior nos permite advertir con mayor precisión los elementos cognitivos y psicológicos que intervienen en la elaboración de la política exterior.

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

acciones. Nos referimos a lo que tanto Alexander George (1991) como Robert Jervis (2002) denominan creencias del decisor, y a lo que éste último llama percepción del líder³.

De manera que la tercera razón que entendemos determinó el tipo de toma de decisiones, ha sido la relación entre creencias y percepción de los presidentes. Algunas acciones de política exterior fueron el resultado de decisiones que tuvieron problemas de información sobre las situaciones internacionales a las que estaban destinadas esas decisiones. A esto se asoció la percepción de los presidentes que, sobre esas situaciones, cargó con sus respectivas orientaciones personales y cosmovisión ideológica. De esta combinación entre creencias y percepción surgieron señales que tendieron a disminuir los costos internos, pero al mismo tiempo dieron lugar a conductas propias de un esquema decisional inconsistente, lo cual fue tangible a través del escaso peso diplomático que tuvo el país en aquellos episodios en los que participó.

Chávez y el Grupo de Países Amigos de Venezuela

Luego del fracaso del golpe de Estado al presidente Hugo Chávez, en abril de 2002, la situación política en Venezuela siguió siendo extremadamente delicada. A partir de ese acontecimiento, la rebeldía militar, las huelgas -sobre todo de los cuadros gerenciales petroleros- y la violencia, se apoderaron del país poniendo en riesgo la democracia y la paz civil⁴. Preocupado por las invasiones que llevaba a cabo en Afganistán e Irak, y por su complicidad en el proyecto de destitución de Chávez, Estados Unidos indirectamente le cedió la iniciativa diplomática a Brasil para encontrar una salida al conflicto venezolano. En esta coyuntura mucho tuvo que ver el acercamiento de Marco Aurelio García con Chávez, asesor en asuntos internacionales del entonces presidente electo Luiz Inácio Lula da Silva.

En ese momento la Argentina estaba enfrascada en la negociación de un duro acuerdo de transición con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para reprogramar los vencimientos de la deuda externa. De todos modos sobre la cuestión venezolana, el gobierno provisional

³ Desde una perspectiva epistemológica y metodológica, Walter Carlsnaes (1992) tiene un planteo similar sobre la incidencia de las percepciones y de los valores en las preferencias del decisor que terminan en acciones de política exterior.

⁴ Al respecto pueden verse los análisis de Rafael Duarte Villa (2004) y de Daniel Mora Britos (2004).

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

de Duhalde tenía una opinión coincidente tanto con el secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), César Gaviria, como con los Estados Unidos, que era la de llamar a elecciones anticipadas siendo este propósito uno de los objetivos de los sectores en huelga. Por esta opinión Chávez consideró que Duhalde no comprendía la situación de su país.

En realidad el gobierno argentino no tenía una política al respecto y por este motivo -dentro de lo que es el modelo de actor racional- Duhalde decidió colocar su posición junto a la de la OEA y Estados Unidos relativizando la estrategia que Washington había dispuesto en torno a la crisis venezolana. De esta manera la relación entre Duhalde y Chávez había dado un vuelco luego de que la Argentina, junto con México, en el marco de la XVI Cumbre del Grupo de Río (G-Río), lideró la condena a la ruptura democrática cuando el resto de los países de este grupo dudaba sobre qué actitud adoptar frente a la crisis institucional de Caracas.

Pero lo más significativo, fue que aquella opinión marcó una diferencia importante entre la Argentina y Brasil, ya que Lula no apoyaba la idea de elecciones anticipadas y buscaba sostener a Chávez mediante la OEA a pesar de la postura inicial de Gaviria. Con este fin surgió el Grupo de Países Amigos de Venezuela y el gobierno norteamericano modificó su posición integrándose al mismo. Este cambio obedeció a varias razones, como por ejemplo la incertidumbre que se generaba en torno al petróleo venezolano del que tanto necesitaba Estados Unidos⁵. Paralelamente Washington efectivizó ese cambio cuando se aseguró, por un lado, que la OEA iba a desempeñar un rol fundamental en la Mesa de Negociación y Acuerdo entre el gobierno y la oposición venezolana, y por el otro, que Chile, México y España, a su pedido, formarían parte del mencionado grupo.

A pesar de su opinión favorable al adelantamiento de las elecciones que lanzó en ocasión de la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en República Dominicana en noviembre de 2002, Duhalde manifestó la voluntad de Argentina de estar en el Grupo de Países Amigos. Sin embargo ese deseo no fue tenido en cuenta.

⁵ Es interesante el trabajo de Carlos Romero (2006) sobre la relación entre Chávez y Bush.

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

Para algunos esa intención no existió, sino que se dio una actitud de dilación por parte del gobierno argentino en responder a la invitación de integrar el mencionado grupo hasta finalmente rechazarla⁶. Pero existe una cuestión básica que debemos considerar. Cuando se negoció la formación del grupo destinado a colaborar con la OEA, durante la asunción de Lucio Gutiérrez como presidente de Ecuador, a mediados de enero de 2003, Duhalde estuvo ausente y sobre Gaviria nadie presionó por un lugar para la Argentina en ese grupo.

Esto puede ser evaluado como una desprolijidad política del gobierno argentino. No obstante cabe el supuesto de que Duhalde no quería sumar una cuestión que por sus características le podía complicar la negociación del acuerdo que estaba enhebrando con el FMI. También otro supuesto es que el presidente provisional, en última instancia, prefirió refugiarse en su posición original que era la del llamado a elecciones anticipadas. Por ello no fue casual que en marzo de 2003, apoyó abiertamente el viaje del ex-presidente Raúl Alfonsín a Venezuela con el objetivo de cumplir una función definida por éste como de “componedor” entre el oficialismo y la oposición, en paralelo a las actividades que realizaba el Grupo de Amigos, aunque en busca de una convocatoria electoral. Este viaje, si bien fue percibido satisfactoriamente a nivel regional y aceptado por el gobierno de Chávez, que estuvo al tanto de las intenciones de Alfonsín de defensa de la democracia y del principio de no intervención en los asuntos internos, careció del apoyo diplomático necesario para tallar en el conflicto.

Justamente, a través de los sucesos es posible observar un país sin participación internacional que pagaba altos costos por el *default* en el que se encontraba y por tener un sistema político en crisis. Pero también es evidente que el manejo de la diplomacia del gobierno provisional no era otra cosa que la demostración de que la política exterior estaba regida por las impresiones y sensaciones personales del presidente. Las decisiones no fueron oportunas, sobre todo cuando la evolución del conflicto requirió de una revisión de la posición adoptada por el país, y esto fue así porque a la situación política venezolana se la siguió percibiendo de la misma manera que se la consideró desde el primer momento,

⁶ Ver: Miriam Gomes Saraiva (2007). Una referencia al respecto hace Juan Tokatlian en una entrevista publicada en *Escenarios Alternativos*, en agosto de 2004.

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

sin absorber tanto el impacto de la formación del Grupo de Países Amigos como la importancia del cambio norteamericano.

La opción no convencional frente a la “guerra del gas” en Bolivia

La denominada “guerra del gas” en Bolivia que se inició con la propuesta del consorcio Pacific LNG, integrado por las empresas transnacionales Repsol-YPF, Panamerican Gas y British Gas, cuyo objetivo era exportar producción gasífera a Estados Unidos y México a través de puertos chilenos, tuvo dos momentos claves con respuestas diferentes por parte del gobierno argentino. El primer momento fue en octubre de 2003 cuando el descontento social, la protesta sindical y la oposición política, deslegitimaron al presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y éste no tuvo otra opción que renunciar al cargo para ser ocupado por su vicepresidente, Carlos Mesa⁷.

En esa ocasión, la violencia se cobró setenta muertos aproximadamente y cientos de heridos. En una decisión conjunta tomada en una circunstancia de alto grado de cooperación política, los presidentes de Argentina y de Brasil, Kirchner y Lula, enviaron a Eduardo Sguiglia y Marco Aurelio García como “observadores” de la situación para contribuir a la salida institucional del conflicto boliviano. De algún modo estos “observadores” se transformaron en garantes del traspaso del gobierno de Sánchez de Lozada a Mesa para asegurar la democracia y la tranquilidad social. Por supuesto que por encima de esto, tanto a Kirchner como a Lula les interesaba enormemente la estabilidad política de Bolivia ya que de ella dependía la suerte de la estabilidad regional.

Sin embargo la cuestión gasífera, a la que se sumaban otros factores como la insatisfacción de las organizaciones indigenistas, la extrema pobreza y las discordias interdepartamentales, en marzo de 2005 volvió a ser el eje de la confrontación política en Bolivia a través de la violencia. La nueva ley de hidrocarburos preparada por Mesa no conformó a los dirigentes sociales ni a las compañías petroleras. En verdad Mesa no contaba con apoyo partidario, mientras el Congreso estaba muy dividido y los

⁷ Carlos Villegas Quiroga (2003) analiza la situación política boliviana en relación a la política de hidrocarburos.

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

departamentos del oriente boliviano se oponían tenazmente a su gestión. No obstante la soledad en la que se encontraba Mesa, la Argentina y Brasil, con la colaboración de Uruguay, intentaron repetir la experiencia diplomática de 2003, lo cual se tradujo tanto en el respaldo de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) a la institucionalidad boliviana, como en el apoyo deliberado del gobierno norteamericano a las acciones de Buenos Aires y de Brasilia.

A pesar de la coincidencia de fondo, Kirchner tomó un camino diferente al de Lula. Desde el Planalto nuevamente enviaron a García a Bolivia porque lo que estaba en juego era demasiado estratégico para los intereses de Brasil frente a la creciente debilidad de Mesa y al ascenso político de Evo Morales. Por cierto que el abastecimiento energético era una preocupación fundamental del gobierno brasileño para sostener la economía y la producción. Pero mucho más que eso era la situación de la empresa Petrobras y su política de inversiones en territorio boliviano, teniendo en cuenta que uno de los objetivos impulsados por el Movimiento al Socialismo apuntaba a la nacionalización de los hidrocarburos. De manera que García volvió al rol de “observador”, aunque en este caso buscó representar directamente los intereses brasileños en el marco de las relaciones interestatales.

El gobierno argentino obviamente que también estaba preocupado por el suministro del gas boliviano, tanto para satisfacer el mercado interno como para asegurar la provisión a Chile, con quien había comenzado una tensión bilateral a propósito de este tema. Kirchner decidió reducir el nivel de involucramiento de Argentina en el conflicto boliviano sin dejar de sostener la institucionalidad democrática, y para ello creyó que en lugar de consolidar la participación diplomática a través de la relación entre Estados, era conveniente el entendimiento con Morales. De esta forma el presidente argentino eligió, en base a su preferencia ideológica, evitar el entendimiento entre Estados para obtener potenciales beneficios con la eventual llegada de Morales al gobierno boliviano. Con este propósito envió como “observador” a Isaac Rudnik, dirigente social que cumplía funciones en la Subsecretaría de Política Latinoamericana de la Cancillería, muy vinculado a Morales.

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

Oficialmente Rudnik debía informar al Palacio San Martín sobre la situación boliviana y abstenerse de intervenir en la misma.

Pero desde La Paz se entendió que la actividad de Rudnik significaba el vínculo de un gobierno extranjero con la oposición política al presidente Mesa. Una suerte de intromisión en los asuntos internos. Por este motivo el gobierno boliviano, a pesar de su inestabilidad y desconcierto, rechazó enérgicamente la llegada del enviado argentino bajo el rótulo de “observador”, cosa que no hizo con García que ya estaba afincado en La Paz desde el inicio del conflicto.

Paradójicamente, la idea del entendimiento que debía buscar el “observador” argentino con los representantes más importantes de la oposición del país vecino, estaba en contradicción con la actitud que en ese momento impulsaba el canciller Rafael Bielsa en el trigésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA que se realizaba en Florida, al apoyarse en el artículo cuarto de la Carta Democrática Interamericana para rechazar la posición de Estados Unidos de facultar al organismo hemisférico a intervenir en países con crisis institucionales. Sin duda un contraste frente a una misma cuestión, entre la decisión individual del presidente de apostar por un acercamiento hacia la fuerza partidaria que crecía en la política boliviana y la posición gubernamental encarnada por el ministro de Relaciones Exteriores proponiendo la no injerencia en los asuntos domésticos del país vecino, lo cual, por un lado, significó el alejamiento de Argentina del centro del problema que afectaba a La Paz, y por el otro, acarrió su descrédito en el ámbito diplomático.

Luego de la vuelta de Rudnik a Buenos Aires, y mientras Kirchner decidía a través de Bielsa la designación de Raúl Alconada Sempé, ex-vicecanciller del gobierno de Alfonsín, como nuevo “observador” argentino en Bolivia, sobrevino la renuncia de Mesa a la presidencia de este país, la cual tendió a morigerar la violencia y el choque político. Esta designación se hizo para conformar una misión de las Naciones Unidas coordinada por el colombiano José Ocampo e integrada también por García. De esta forma la Argentina ponía su participación diplomática en el conflicto boliviano dentro de la lógica de las

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

relaciones entre Estados, que justamente era lo que correspondía. En el medio había quedado un deslucido intento político por una lectura contraria a las reglas de las relaciones internacionales y de la diplomacia, movida por una percepción muy diferente a la que el mismo gobierno había sostenido en el primer momento de la “guerra del gas”, es decir en 2003. Prácticamente de una visión apoyada en la estructura gubernamental y en la cooperación con Brasil, se pasó a una visión basada en la creencia individual y única del presidente.

La convicción por la OEA en la crisis institucional de Ecuador de 2005

El proceso a través del cual el Congreso de Ecuador destituyó al presidente Lucio Gutiérrez, en abril de 2005, fue por demás de confuso. Es cierto que Gutiérrez se fue alejando de las organizaciones indigenistas y de sectores de izquierda que, electoralmente, le habían brindado su apoyo para la victoria en las urnas⁸. También es cierto que algunos prefectos provinciales se oponían fuertemente a las decisiones del Ejecutivo nacional. Pero lo más significativo fue el creciente malestar social que generó la política de ajuste iniciada por el gobierno, sus acciones autoritarias relacionadas con cambios en el Poder Judicial y su acercamiento irrestricto a los intereses de Estados Unidos. Los estratos medios finalmente encabezaron el descontento que apuntó a toda la dirigencia política y que Gutiérrez llamó la “rebelión de los forajidos”⁹. Sin embargo su vicepresidente, Alfredo Palacio, con quien tenía profundas diferencias políticas, aprovechó la situación para remplazarlo gracias a un procedimiento institucional poco convincente, ya que el Legislativo lo dejó a Gutiérrez fuera del cargo “por abandono”.

La confusión sobre la destitución también sobrevoló en torno a los factores internacionales relacionados con este hecho. Por un lado, el interés que tuvo Brasil en participar en el conflicto doméstico ecuatoriano al darle rápidamente refugio a Gutiérrez en su embajada en Quito, lograr el correspondiente salvoconducto y otorgarle asilo político, todo esto sin la cobertura de un acuerdo previo con otros países de la región, ni de un organismo

⁸ Sobre la relación de Gutiérrez con el sistema de partidos políticos y los movimientos sociales en Ecuador, ver Pablo Andrade (2005-06).

⁹ Alberto Acosta (2005) realiza un análisis interesante acerca de la destitución de Gutiérrez. También, ver Julio Paltán (2005).

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

internacional multilateral, merece un análisis específico. Por otro lado, el papel de la OEA que justamente contaba con un instrumento muy valioso como era la Carta Democrática Interamericana, acordada en setiembre de 2001. El mecanismo del remplazo presidencial, la violencia que expresaba el quiebre entre la sociedad civil y la sociedad política, y el no reconocimiento internacional del gobierno de Palacio, eran algunas de las tantas cuestiones que amenazaban a la democracia ecuatoriana y que requerían de la participación activa de un organismo regional como era la OEA¹⁰.

Sin embargo la OEA desempeñó un papel secundario. En un principio su Consejo Permanente se interesó por la crisis institucional ecuatoriana y obró en consecuencia, pero lo hizo de manera insuficiente. La misión indagatoria que envió a Quito presidida por el secretario general adjunto a cargo de la Secretaría General de la OEA, el norteamericano Luigi Einaudi, “para asistir a los sectores en pugna y ayudar a la superación de las dificultades” por las que atravesaba Ecuador, fue una respuesta tardía por la evolución que tomó el conflicto. Sobre el rol de la OEA existieron opiniones divididas. Algunos datos indican que el gobierno de Gutiérrez había solicitado apoyo a la OEA, entre otros organismos internacionales, para sostener la institucionalidad. Por otra parte, el canciller del presidente Palacio, Antonio Parra, criticó a la OEA por no interceder en nombre de la Carta Democrática ante las “acciones ilegales” que, supuestamente, impulsaba Gutiérrez desde su asunción, en enero de 2003. La opinión más determinante es que Ecuador, como Bolivia, no recurrió a la OEA para resolver su conflicto interno.

En el caso ecuatoriano, Chile y México tomaron la iniciativa para que la OEA tratara el asunto y la Argentina acompañó esta idea. Aquellos países se conformaron con la misión indagatoria de Einaudi y no insistieron en que el organismo regional profundizara su participación en el conflicto, tal vez por las características que fue adoptando el mismo. La Argentina -en cambio- creyó cerradamente que la OEA iba a resolverlo. Pero esta convicción no tuvo en cuenta tres cuestiones que, de un modo u otro, se relacionaron con el nivel de conocimiento y de información de que disponían los decisores.

¹⁰ Sobre los esfuerzos y las acciones desarrolladas por la OEA frente a las crisis sistemáticas de Ecuador, ver capítulo 11 de Thomas Legler y otros (2007).

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

Primero, que la OEA no tenía capacidad de poder y de gestión porque en octubre de 2004 había renunciado Miguel Angel Rodríguez a la Secretaría General, y a partir de esa instancia comenzó una dura lucha política por este cargo al cual finalmente accedió José Miguel Insulza, hacia fines de mayo de 2005. Segundo, el tema del reconocimiento internacional del gobierno de Palacio generó diferencias entre los países miembros de la OEA, y en este sentido Estados Unidos lideraba la oposición a dicho reconocimiento proponiendo, a través de la secretaria de Estado Condolezza Rice, la convocatoria a elecciones anticipadas, lo cual fue interpretado como una maniobra para aislar diplomáticamente al nuevo presidente. En este sentido se habló de un pacto entre Gutiérrez y la embajadora norteamericana en Quito, Kristie Kenney, para que la OEA no reconociera a Palacio. Tercero, la Argentina imaginó que la OEA, la CSN y el G-Río podían sostener la misma posición frente al conflicto, cuando estas estructuras multilaterales no sólo eran diferentes por su composición, fines y alcances, sino -y fundamentalmente- por la naturaleza política de cada una.

La estrategia argentina consistía en tratar de presionar a la OEA a través de una posición común de los países del G-Río para aplicar la Carta Democrática. Pero el discurso multilateralista de Buenos Aires no tuvo eco. No precisamente porque los países del G-Río desistieran de organismos como la OEA. Hubo dos cuestiones decisivas. Una fue que no había quedado claro si Gutiérrez solicitó la participación de la OEA de acuerdo a lo que disponen los estatutos de ésta estructura internacional para resolver los problemas internos de un país miembro. Otra cuestión fue que la OEA no tenía acordada la compatibilización entre el principio de no injerencia en los asuntos internos de un país y la aplicación de la cláusula democrática¹¹.

A estas dos cuestiones se debe agregar que los sondeos y las consultas que hizo la diplomacia argentina entre los países del G-Río para concertar una posición común no prosperaron, mientras la crisis ecuatoriana lograba apaciguarse con la asunción de Palacio a la presidencia. En otras palabras, este episodio aceptado por la mayor parte de los países del G-Río descomprimió las intenciones de Argentina de potenciar el papel de la

¹¹ Sonia Mejías (2008) desarrolla un estudio y análisis acerca de la participación de la OEA en defensa de la democracia. Sobre la responsabilidad internacional en torno a los conflictos domésticos de un país, ver cuestiones en debate en Robert Jackson (2000).

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

OEA, a pesar de la confusión que se había originado en torno a la destitución de Gutiérrez, y puso de manifiesto cierta falta de experiencia diplomática al creer que podía ensamblar los discursos coincidentes expuestos en los medios multilaterales con la realidad de los hechos consumados, tácitamente convalidados por las acciones que desarrollaban quienes formaban parte de esos medios intergubernamentales.

Los síntomas de la inconsistencia

La forma sobre cómo la Argentina decidió su participación en los conflictos intraestatales regionales, limitó su gravitación política en los mismos. Esto puede apreciarse en ocasión de la amenaza a la democracia venezolana, cuando su posición no trascendió en la política regional y su diplomacia no presionó para integrar el Grupo de Países Amigos de Venezuela. El gobierno había decidido poner esta cuestión en un lugar irrelevante de su agenda externa. En el caso boliviano la limitación estuvo relacionada con una opción política equivocada. El reducir el entendimiento interestatal a expensas de las coincidencias con la oposición a la política oficial de La Paz, significó un mensaje internacional erróneo y, paralelamente, una automarginación de lo que era la naturaleza del conflicto doméstico boliviano. Por último, el insistir en una alternativa como la planteada durante la crisis institucional de Ecuador, fue una decisión a destiempo que dejó a la Argentina prácticamente en soledad luego de experimentar un exiguo eco diplomático entre los países de la región, a propósito de lo que había sugerido para esta crisis.

Queda claro que las decisiones adoptadas por la Argentina fueron la respuesta de una política exterior de estructura y roles muy simple. El predominio de la variable individual a través del presidente ha sido determinante. Las decisiones fueron un reflejo automático de las condiciones personales y creencias de los presidentes, tanto de Duhalde como de Kirchner. La variable gubernamental es la que más cerca estuvo, aunque como hemos visto, con diferencias importantes revelando que las opciones que se eligieron no formaban parte de una estrategia institucional de política exterior. Por este motivo esas opciones no tuvieron que ver con una percepción de Estado, sino con un estilo de percepción desarrollado por el actor presidencial. De manera que, de acuerdo a lo observado en los

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

casos de crisis institucionales estudiados, el tipo de toma de decisión fue evidentemente inconsistente.

Esa fragilidad no ayudó para que la Argentina fuera abandonando su bajo nivel de inserción externa. Uno de los síntomas fue el insuficiente grado de adaptación que tuvo el país frente a las situaciones internacionales en las que desarrolló sus posiciones diplomáticas. En verdad, la crisis y el *default* habían minado tanto su imagen externa como sus recursos políticos para afrontarlas de la mejor forma posible. Sin embargo en el caso venezolano no hubo un seguimiento de la evolución del conflicto, mientras que en el ecuatoriano ese seguimiento subestimó el rumbo que tomó la situación política. Tampoco hubo una tarea burocrática destinada a conservar la posición que se sostenía para obtener adhesiones, o bien a modificarla pragmáticamente para mejorar esa posición. El aislamiento internacional en que quedó la Argentina fue una prueba de esa falta de adaptación a la problemática del entorno en el que estaba comprometida.

Otro síntoma de inconsistencia fue que tuvo una escasa capacidad de negociación, sobre todo en el caso boliviano dadas las características que durante 2005 adquirió su conflicto doméstico, y alrededor del cual el gobierno argentino no relacionó la discreción diplomática que imponía la situación con la urgencia de asegurarse la provisión de gas por parte del país vecino. No obstante, el síntoma más contundente fue la reducida capacidad de influencia política que desarrolló en torno a los tres casos en cuestión y sobre la que mucho tuvo que ver la forma a través de la cual resolvió sus posiciones diplomáticas.

A modo de cierre

La responsabilidad de la toma de decisiones en la formulación de la política exterior es uno de los requisitos principales para que un país pueda impulsar y sostener la orientación de esta política, sus objetivos y estrategias de implementación. Después de 2001, la Argentina no pudo encaminar esa responsabilidad. Las posiciones que adoptó frente a los conflictos internos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, estuvieron lejos del cálculo racional sobre la mejor alternativa, como así también de los medios lógicos para su viabilidad. El esquema

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

decisional del actor unitario funcionó pálidamente. La sobreconcentración de las decisiones externas en el poder presidencial y la elección de opciones diplomáticas inadecuadas, desconectadas de factores burocráticos, institucionales y de política democrática, le restaron expectativas de poder a la Argentina como actor internacional.

Con pocas perspectivas de relevancia, el proyecto de inserción del país en el mundo se ha visto cercenado. Por supuesto que ese proyecto implica varias cuestiones públicas y privadas, relacionadas con aspectos diversos como por ejemplo los referidos a la diplomacia, el comercio y la defensa. Cada uno de estos aspectos por sí mismo no puede solucionar la inserción internacional, o bien sustentarla. Todos, de un modo u otro, son recursos del país que inexorablemente convergen en un diseño de política exterior. Pero la agenda externa posterior a la crisis fue esquiva a la inserción internacional, prueba de ello fue cómo la dinámica latinoamericana ubicó a la Argentina en un lugar secundario cuando - a priori- se podía suponer que iba a ser tenida en cuenta en donde la democracia regional estuviera en riesgo.

El regreso al mundo no es mágico ni azaroso. Es cierto que el *default* influyó profundamente sobre el reposicionamiento internacional de la Argentina. También incidieron bastante los cambios en las relaciones de poder mundial iniciados con la posguerra fría e incrementados en los primeros años del siglo XXI. Pero al mismo tiempo no deja de ser cierto que el contexto internacional le dio importantes ventajas económicas al país permitiéndole recuperarse productivamente. Sin embargo como potencia mediana estuvo fuera de las coordenadas internacionales, y en algunos casos fue objeto de la indiferencia diplomática. La escasa consideración hacia el país a nivel regional fue por demás de representativa. Como esta situación ha estado presente en el pos-*default*, uno de los desafíos que impone una estrategia de inserción es el de contar con un tipo de toma de decisiones consistente, que en definitiva le brinde coherencia, estabilidad y continuidad a la política exterior.

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

Bibliografía

- ACOSTA, Alberto. Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos, *Nueva Sociedad*, 198:42-54, 2005.
- ANDRADE, Pablo. Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador. Apuntes para una interpretación política. *Oasis*, Universidad Externado de Colombia, 11:165-190, 2005-2006.
- ALLISON, Graham. Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis. Glenview, Illinois, Scott, Foresman and Company, 1971.
- CARLSNAES, Walter. The Agency-Structure Problem in Foreign Analysis. *International Studies Quarterly*, 36:245-270, 1992.
- CLARK, David and REED, William. The Strategic Sources of Foreign Policy Substitution. *American Journal of Political Science*, 49/3:609-624, 2005.
- DUARTE VILLA, Rafael. Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez. *Cuadernos del Cendes*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, 55:23-47, 2004.
- FEARON, James. Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations. *Annual Review of Political Science*, 1:289-313, 1998.
- GEORGE, Alexander. La decisión presidencial en política exterior. Bs.As, GEL, 1991.
- GOMES SARAIVA, Miriam. Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, 45:127-140, 2007.
- HERMANN, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 34/3:3-21, 1990.
- HERMANN, Margaret. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review*, 3/2:47-81, 2001.
- HERMANN, Margaret and HERMANN, Charles. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly*, 33/4:361-387, 1989.
- HOUGHTON, David. Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decisions Making: Toward a Constructivist Approach. *Foreign Policy Analysis*, 3/1:24-45, 2007.
- JACKSON, Robert. The Global Covenant. Human conduct in a world of states. Oxford, University Press, 2000.

Ano VI	Volume VI	Nº 11	Julho/Dezembro 2009	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	---------------------	----------------	----------------

JERVIS, Robert. Signaling and Perception, In: Kristen Monroe (ed.) *Political Psychology*. Earlbaum, 2002.

LEGLER, Thomas, LEAN, Sharon, and BONIFACE, Dexter. Promoting Democracy in the Americas. Baltimore, Hopkins University Press, 2007.

MEJÍAS, Sonia. La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones, En: Autores Varios, *Realidades y perspectivas de la gestión internacional en crisis*. Madrid, IUGM, 69-98, 2008.

MIRANDA, Roberto. Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003. Rosario, Ediciones PIA, 2003.

MORA BRITOS, Daniel. La política exterior de Hugo Chávez en tres actos (1998-2004), *Aldea Mundo*, Universidad de los Andes, San Cristóbal, 16:76-85, 2004.

PALTÁN, Julio. La crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutiérrez. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Quito, 23:45-52, 2005.

ROMERO, Carlos. Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica?. *Nueva Sociedad*, 206:78-93, 2006.

ROSENAU, James. The Scientific Study of Foreign Policy. New York, Free Press (edición 1980).

TOMZ, Michael. Democratic Default: Domestic Audiences and Compliance with International Agreements. Stanford University (Prepared for Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston), 2002.

TOMZ, Michael. Interests, Information, and the Domestic Politics of International Agreements. Stanford University, 2004.

_____. Domestic Audience Costs in International Relations: An Experimental Approach. *International Organization*, 61/4:21-40, 2007.

VILLEGAS QUIROGA, Carlos. Rebelión popular y los derechos de propiedad de los hidrocarburos. *OSAL*, 12:27-34, 2003.

WALTZ, Kenneth. El hombre, el Estado y la guerra. Bs.As, Nova, 1970.