

La política exterior Argentina como una política pública (1983-2019)⁽¹⁾

Víctor F. Toledo

Facultades de Ciencias Jurídicas, Economía y Administración y Artes y Ciencias, Universidad Católica de Salta, Salta, Argentina.

✉ vtoledo@ucasal.edu.ar

📅 *Fecha de recepción: 05/03/2021 – Fecha de aceptación: 26/05/2021*

Cómo citar este artículo: Toledo, V. F. (2022). La política exterior argentina como una política pública (1983-2019). *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*. Vol. 12, N° 1 (enero-junio). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; pp. 103-120. ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2022-v12n1a07>

Resumen: El análisis de la política exterior como una política pública es relativamente reciente. En América Latina, especialmente desde mediados de los años 80 del siglo XX, estos estudios se han concentrado en la influencia de los partidos políticos, los diversos poderes del Estado u otros actores menos tradicionales.

Este artículo, que constituye un avance de informe de investigación que tiene por objetivo analizar la política exterior argentina entre 1983 y 2019 como una política pública, tratará de indagar sobre las implicancias teórico-conceptuales del estudio de la política exterior como una política pública y su aplicabilidad para el caso argentino desde el retorno a la democracia hasta el año 2019.



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

(1) El presente artículo constituye el primer informe de avance del proyecto de investigación "La política exterior como política pública. La política exterior argentina desde el retorno a la democracia", realizado en el marco del Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta y aprobado por resolución rectoral 329/2020. El equipo de investigación está compuesto por V. Toledo (Director); S. Abud Rodríguez (investigadora); F. A. de Singlau (investigador) y K. Durán (pasante).

La unidad de análisis será la política exterior argentina. Las variables serán los factores internos y los factores externos que inciden o pueden incidir en la formulación e implementación de la política exterior.

Palabras Clave: Argentina; Estado; partidos políticos; política exterior; política pública; servicio diplomático.

Argentine foreign policy as a public policy (1983 – 2019)

Abstract: The analysis of foreign policy as a public policy is relatively recent. In Latin America, especially since the mid-1980s, these studies have focused on the influence of political parties, the various powers of the state, or other less traditional actors.

This article, which constitutes an advance of the research report that aims to analyze Argentine foreign policy between 1983 and 2019 as a public policy, will try to investigate the theoretical-conceptual implications of the study of foreign policy as a public policy and its applicability for the Argentine case from the return to democracy until 2019.

The unit of analysis will be Argentina's foreign policy. The variables will be the internal factors and the external factors that influence or may influence the formulation and implementation of foreign policy.

Keywords: Argentina; diplomatic service; foreign policy; political parties; public policies; State.

Política externa Argentina como política pública (1983-2019)

Resumo: A análise da política externa como política pública é relativamente recente. Na América Latina, especialmente a partir de meados da década de 1980, esses estudos se concentraram na influência dos partidos políticos, dos diversos poderes do Estado ou de outros atores menos tradicionais.

Este artigo, que constitui um avanço do relatório de pesquisa que visa analisar a política externa argentina entre 1983 e 2019 como política pública, buscará investigar as implicações teórico-conceituais do estudo da política externa como política pública e sua aplicabilidade para o caso argentino do retorno à democracia até 2019.

A unidade de análise será a política externa argentina. As variáveis serão os fatores internos e os fatores externos que influenciam ou podem influenciar a formulação e implementação da política externa.

Palavras chave: Argentina; Estado; partidos políticos; política externa; políticas públicas; serviço diplomático.

1. Introducción

En el ámbito de la ciencia política, una política pública requiere de una serie de elementos y factores internos y externos para ser definida como tal, y se distingue claramente de una política gubernamental por cuanto aquella involucra a otros actores y no solamente al Poder Ejecutivo, por lo que no debe confundirse con las acciones gubernamentales (Toledo, 2015). Para que una política pública

se formule, sostenga y ejecute necesita del consenso de los diversos actores intervinientes y de estabilidad en el tiempo que, en el marco de los sistemas políticos, implica un afianzamiento de su institucionalidad.

En los países latinoamericanos en general, y en Argentina en particular, desde el advenimiento de la democracia a mediados de 1980 tal estabilidad e institucionalidad ha sido muy precaria, por no decir inexistente, salvo algunas excepciones. En ese sentido, la política exterior parece haber sido el reflejo de intereses gubernamentales que, a su vez, obedecen a opciones político partidarias o ideológicas. Sin embargo, se pueden observar algunas líneas de continuidad y sostenibilidad. Teniendo en cuenta esto, ¿puede considerarse a la política exterior argentina desde 1983 a 2019 como fruto de una política pública? Y, si es así, ¿cuáles han sido los factores externos e internos que incidieron en su formulación e implementación? Tratar de responder a estos interrogantes implica hacer un abordaje de la temática relacionando estrechamente la ciencia política con las relaciones internacionales, disciplinas que se reconocen como interrelacionadas y que, al mismo tiempo, suelen sumergirse en profundos debates.

El abordaje de la política exterior desde las políticas públicas es relativamente reciente. Particularmente, en América Latina, podría ubicarse temporalmente a partir de la ola de democratización en la década de 1980. Sin embargo, no hay un tratamiento uniforme por parte de los autores y, por otra parte, las primeras indagaciones solían carecer de abordajes teóricos específicos.

Uno de los primeros trabajos sobre el análisis de la política exterior en América Latina que abordó el tema de la formulación de una “política” ha sido el de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1988), *Análisis y formulación de la política exterior*, una obra colectiva y, dentro de ella, en especial el trabajo de William Bacchus que toma en cuenta el contexto y lo aborda desde la teoría de la toma de decisiones. El autor distingue el análisis de la acción y define a la toma de decisiones a partir del trabajo de Donald Taylor como el “pensamiento que resulta de la selección entre recursos posibles de acción, la resolución de problemas es aquel pensamiento que conduce a la solución de los problemas” (Bacchus, 1988, p. 129). Tanto el análisis como la acción son dos pilares fundamentales del estudio de las políticas públicas.

La instauración de gobiernos democráticos implicaba también cambios en los sistemas políticos, de allí que algunos trabajos se hayan concentrado en este aspecto desde una mirada más politológica que considera a diversos actores, como sucedió con Vilanova (1994) quien realiza un análisis de la política exterior española posfranquista.

El estudio sobre diversos actores que inciden en la política exterior, especialmente aquellos de carácter interno, llevó a que muchos trabajos aborden el tema de la incidencia de los partidos políticos, a saber: Onuki, Ribeiro y de Oliveira (2009) hacen un estudio comparativo entre Argentina y Chile; Paradiso (2007) se centra en el aspecto ideológico; Pasquarelli (2010) ahonda también en la toma

de decisiones en el caso de Brasil; o Míguez (2013) quien estudia el caso argentino tras el retorno a la democracia. Otros casos ponían el énfasis en la función legislativa y su incidencia sobre la política exterior (Tommasi, 2010). Todos estos trabajos, implícita o explícitamente, hacen referencia al institucionalismo. Desde esa concepción, Garcé y López (2014) analizan la incidencia de los partidos políticos siguiendo el esquema básico del análisis de las formulación y adaptación de políticas públicas: diagnóstico, problematización, agenda, negociación, toma de decisiones, implementación y monitoreo y evaluación.

Un estudio fundamental para el abordaje de la política exterior como una política pública en un sentido estricto es el de Tokatlián y Merke (2014) quienes subrayan que, de las políticas estatales, esta es la que menos ha sido analizada como tal. El trabajo de estos autores, en el marco de una obra colectiva sobre políticas públicas compilada por Carlos Acuña (2014), indaga sobre los factores internos que inciden en la política exterior. Otros trabajos ahondan esta concepción, como es el caso de Zuccarino (2018) con una mirada retrospectiva hacia el caso de la Guerra del Chaco.

Se puede observar la evolución desde el análisis de la política exterior como una política pública de manera implícita –o haciendo una referencia nominal a esta– hasta estudios de la política exterior en América Latina y Argentina como una política pública en sentido estricto. Los énfasis en las cuestiones internas de esos estudios también fueron diversos, pues mientras en algunos casos se refieren a “condicionantes internos” para referirse a los factores que inciden en su formulación (Busso, 2014), otros sugieren que la influencia de ciertos factores internos, como los sindicatos o la opinión pública, dependen de los contextos y los casos (Vilanova, 1994). Inclusive pueden encontrarse voces más críticas, como las de von Wolff (1991), quien, sin dejar de reconocer el aporte de estos estudios que incorporan a otros actores y no solo al Estado en el centro de análisis, entiende que concentrarse demasiado en los aspectos burocráticos y de política interna desplaza la atención de lo medular, que es el análisis de los intereses y objetivos del Estado en la política exterior.

En este artículo se tratará de indagar sobre las implicancias teórico-conceptuales del estudio de la política exterior como una política pública y su aplicabilidad para el caso argentino desde el retorno a la democracia hasta el año 2019. Asimismo, se identificarán las distintas etapas que se manifiestan a lo largo de todo el proceso de políticas públicas aclarando que esa distinción es meramente a fines expositivos, pues en rigor se entremezclan y combinan en función de las características particulares del ámbito abordado y las de los actores involucrados.

2. Sustento teórico

Las relaciones internacionales como disciplina científica constituyen un complejo amplio que trasciende a la política internacional y a la política exterior (Toledo, 2006). Como la política exterior es un fenómeno que se presenta en

el marco de las relaciones internacionales, resulta lógico que abreve de sus debates teóricos. Con relación al objeto central de este trabajo, resulta necesario reconocer tres ejes de análisis.

El primero es la concepción de las relaciones internacionales como una disciplina que incorpora en su estudio a los factores internos. La teoría clásica de las relaciones internacionales ha tratado de separar la política interna de la política internacional y de mostrarlas como dos esferas que pueden tocarse, pero no confundirse ni entremezclarse. Sin embargo, en tanto fenómenos políticos, la distinción teórica queda en ese plano, pues en la práctica –y la historia lo ha demostrado– la interrelación existente no puede soslayarse. Existe una doble dimensionalidad en la cual la política interna y la internacional se influyen mutuamente. La comprensión de esta interrelación es fundamental para el análisis y la implementación de la política exterior. Se tomará como referente de esta concepción a Robert Putnam (1988) quien señala que resulta inútil discutir si las cuestiones domésticas afectan a los asuntos internacionales, sino que lo que debe ser objeto de análisis es cuándo y cómo. Desde esa misma perspectiva, Fred Halliday (2002) entiende al estudio de lo interno e internacional como dos ámbitos que se influyen mutuamente, pero advierte que cuando del análisis se pasa a la acción, se corre el riesgo de que en aras de una política internacional determinada se presione demasiado a la sociedad, a tal punto de que esta se oponga al gobierno o que, en función de una política interna determinada, se generen conflictos internacionales indeseados.

El segundo eje apunta al estudio específico de la política exterior. Las construcciones teóricas que hay sobre la política exterior argentina son –en general– normativas, es decir que abordan a la política exterior desde el deber ser de la política exterior del país. Tokatlián y Merke (2014) realizan el estudio de la política exterior como una política pública en la cual lo interno y externo se influyen mutuamente y donde se adopta una visión estratégica-relacional consistente en dos dimensiones:

La dimensión estratégica alude al hecho de que los actores internos procuran ciertos objetivos y que, para alcanzarlos, deben tomar en consideración las estrategias de los otros jugadores. La dimensión relacional implica que el contexto –tanto interno como externo– es clave. (p. 246)

En sintonía con los postulados de estos autores pueden destacarse cinco elementos para el análisis de la política exterior de un Estado (Turzi, 2017):

- a) la evaluación del contexto internacional y regional;
- b) las características del contexto interno, el régimen político y el modelo de desarrollo;
- c) los actores nacionales, subnacionales, estatales y no estatales a favor y en contra;

- d) los recursos materiales e inmateriales propios;
- e) los recursos ajenos.

Como se puede observar, tres de los cinco elementos son esencialmente de carácter interno y el segundo de ellos, sobre todo en lo que respecta al régimen político, es de gran relevancia pues la historia argentina ha estado trazada por la inestabilidad institucional y la falta de continuidad democrática. De allí que se considere que las instituciones sirven de marco para las interacciones que se dan entre los diversos actores, siendo el Estado el más relevante para este trabajo, pero aclarando que, si bien ejerce un rol central, no es un actor exclusivo dentro del entramado social.

Finalmente, el tercer eje refiere a la concepción adoptada sobre lo que implica una política pública. Se concibe a las políticas públicas como un proceso cuyo ideal está constituido en diversas etapas sucesivas: “1) diagnóstico político (problemática); 2) planteo de objetivos; 3) formulación de alternativas de solución; 4) adopción de una alternativa; 5) implementación de una solución; 6) evaluación permanente” (Toledo, 2015, p. 66).

¿Es posible identificar todas esas etapas en la formulación e implementación de la política exterior argentina desde el advenimiento de la democracia? Si tales etapas no se reconocen de manera taxativa o secuencial, ¿es porque se trata de una política pública que se implementó mal? ¿o es una política pública peculiar muy diferente de las demás políticas públicas? O, en rigor ¿no debería ser considerada como una política pública?

3. Diagnóstico político

Sin lugar a dudas, el punto de partida de toda política pública es el diagnóstico, tarea que consiste en evaluar el ámbito de actuación, las problemáticas que lo afectan y los factores que inciden en él. En el campo de la política exterior esta tarea es llevada adelante, en primer lugar, por el gobierno central de turno. Queda claro que al asumir un gobierno –de hecho, antes de asumir– tiene que realizar una evaluación sobre la situación de la política exterior del Estado. En este punto es fundamental tener presente los factores externos que envuelven a la formulación de la política exterior. El problema se presenta porque el ambiente internacional es cambiante y complejo por lo que “no está sujeto a una lógica sino a varias” (Tokatlián y Merke, 2014, p. 247). Para simplificar el análisis, esas lógicas podrían reducirse desde el punto de vista geográfico a dos escenarios: global y regional. Dentro de cada uno, se podrá indagar diversos ámbitos de actuación como el militar, el diplomático, el político, el financiero, el comercial, el cultural, entre otros.

Al efectuar el recorte temporal a los 36 años que transcurren desde 1983 hasta 2019 podemos ver que el escenario global fue altamente cambiante y convulsionado, asistiendo a procesos como: el debilitamiento de la ex URSS y su implosión; la democratización en la década de los 90; el triunfo del neoliberalismo; los aten-

tados del 11 de septiembre de 2001; la crisis del sistema capitalista a partir de 2008; el surgimiento del G20; el auge de los BRICS; la consolidación de China como una gran potencia; la crisis de los BRICS; el resurgimiento del nacionalismo; la ampliación de la Unión Europea y su posterior declive; entre tantos otros. En el ámbito regional también puede mencionarse una serie de acontecimientos críticos desde el retorno a la democracia: la crisis de las deudas externas; la hiperinflación; la implementación del Consenso de Washington; el impulso de los bloques comerciales; el surgimiento y expansión del socialismo del siglo XXI; el liderazgo de Brasil; la irrupción de Venezuela como actor relevante; la parálisis de la OEA; la creación de Unasur, entre varios otros; frente a estos, además, hay que añadir como elemento que suma a la complejidad la superposición de organismos regionales que dificultan el proceso de toma de decisiones.

Frente a estos sucesos queda claro que los gobiernos deben optar, tomar decisiones y actuar. Y también es claro que, al hacerlo, cada gobierno marca su impronta. La cuestión es dilucidar hasta qué punto esta impronta profundiza tanto en las convicciones personales de los decisores que llega a confundir el Estado con el gobierno; es decir, hasta qué punto hace caso omiso de los otros actores que conforman al Estado y, por lo tanto, quedan expuestas a cambiar permanentemente en consonancia con los cambios de los gobiernos de turno.

Ciertamente no es un problema que haya diversos puntos de vista; ello es lógico e incluso deseable. Lo criticable es que esos puntos de vista o esas posturas se transformen en decisiones tomadas a la luz de ideologías y no de los intereses nacionales; es decir, que no marquen lineamientos de una política exterior del Estado y que se transformen en ideologismos que desplazan el “qué” es conveniente para el Estado por el “quién” dice que eso es conveniente.

El órgano encargado de la política exterior de manera específica es la Cancillería, a cuya cabeza se encuentra el ministro de Relaciones Exteriores de la Nación. Si bien este es un funcionario gubernamental –designado por el presidente–, es la cabeza visible de todo un entramado institucional que comprende a embajadores, cónsules y personal burocrático, algunos de carrera (permanentes) y otros políticos (duran el mandato del gobierno de turno). Los diplomáticos de carrera son aquellos que egresan del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) y conforman un cuerpo de funcionarios con estudios específicos sobre el ámbito de su desempeño y son quienes, dada su permanencia, en principio, realizan las lecturas de las tendencias globales y regionales independientemente de los gobiernos de turno. Esto no quiere decir que no existan preferencias político partidarias o ideológicas, sino que, al ser un cuerpo promovido mediante concursos, tienen una menor dependencia de los gobernantes de turno.

La estabilidad del cuerpo diplomático va acompañada en la del ministro de Relaciones Exteriores. Desde el retorno a la democracia el puesto fue cubierto por 13 ministros diferentes, lo que supone una duración en el cargo

de aproximadamente 2 años y 8 meses,⁽²⁾ mientras que por el Ministerio de Economía pasaron 30 gestiones ministeriales diferentes,⁽³⁾ con una duración de aproximadamente 1 año y dos meses. Es probable que esta estabilidad obedezca a que los temas abordados por el ministro de Relaciones Exteriores rara vez involucran a la opinión pública en general y por lo tanto no son cuestiones que ingresen a la agenda electoral o requieran de actos legislativos, por lo que "... los funcionarios de la Cancillería suelen quedar afuera del regateo doméstico entre agencias y legisladores que intercambian votos y recursos" (Tokatlíán y Merke, 2014, p. 264). El Ministerio de Relaciones Exteriores, junto con otros como el de Defensa o el de Economía y las Fuerzas Armadas -en menor medida desde el retorno a la democracia- asisten y colaboran con el presidente con el diagnóstico, pero siempre la decisión final está en las manos del Poder Ejecutivo.

Un tercer eje que debe considerarse involucra a los otros actores de la sociedad que presionan para la adopción de una determinada política. En algunos casos se trata de organizaciones de la sociedad civil involucradas fuertemente con la temática en cuestión y conformadas con bases sociales amplias; en otros casos se trata más bien de élites que se constituyen como grupos de presión. En el ámbito de la política exterior, dado que sus temas no suelen tener réditos electorales y son cuestiones técnicas ajenas al público en general, la participación social se da fundamentalmente a través de esta segunda opción. Instituciones como el Consejo Argentino de Relaciones Exteriores (CARI) o la Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI), por citar ejemplos, son actores relevantes en cuanto a la evaluación diagnóstica de los factores que inciden en el escenario internacional. Algunos ministros de área o miembros de la Cancillería forman parte de algunas de estas instituciones o participan de sus actividades como seminarios o publicaciones. Instituciones -como esta y otras- funcionan como *think tanks* que influyen o buscan influir en la toma de decisiones a partir del análisis de la situación que efectúan. En Argentina, en los últimos años, se observa que ganaron terreno debido a "... una caída del protagonismo de los partidos políticos como creadores de plataformas y programas de gobierno sustentados en un diagnóstico preciso de la realidad, que aporten soluciones para los problemas sociales clave" (Uña, 2007, p. 177). En el área de Relaciones Exteriores esto ha sido muy evidente. Esta afirmación no soslaya el hecho de que en estas instituciones académicas o de investigación también se reproducen las pujas partidarias e ideológicas propias del sistema político, pero las canalizan generando mecanismos paralelos de debates y consensos que se realizan al margen de las dinámicas electorales.

(2) Véase [https://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio_de_Relaciones_Exteriores,_Comercio_Internacional_y_Culto_\(Argentina\)#Lista_de_ministros](https://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio_de_Relaciones_Exteriores,_Comercio_Internacional_y_Culto_(Argentina)#Lista_de_ministros)

(3) Se habla de gestiones ministeriales y no de ministros, pues Domingo Cavallo ocupó la cartera en dos ocasiones. Véase <http://cdi.mecon.gob.ar/ministros-de-economia>

No debe olvidarse el rol de las Fuerzas Armadas (FFAA) en este tema, pues si bien desde 1983 su papel como identificador de las hipótesis de conflicto y/o de guerra ha sido desplazado por Cancillería, aún son actores relevantes cuando se trata de evaluar alguna crisis que implique el uso de la fuerza armada, como sucedió con la Guerra del Cóndor, o en el envío de tropas argentinas a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

4. Objetivos de la política exterior

En la formulación de los objetivos de la política exterior, el Poder Ejecutivo nacional tiene un rol prioritario, pues la Constitución Nacional claramente dispone que se trate de uno de los poderes delegados por las provincias –que son preexistentes al Estado nacional– al gobierno federal. La política exterior es competencia del gobierno central según lo consagra la Constitución Nacional argentina (CN), en el art. 99, incs. 7, 11 y 15 y el art. 75, inc. 22, los que a su vez se alumbran con los arts. 1º y 27.

Cuando se afirma que las relaciones exteriores son competencia del gobierno federal no quiere decirse que sea exclusivamente del Poder Ejecutivo, pues el orden federal incluye a las provincias y sus poderes no delegados. La confusión se produce porque Argentina presenta, históricamente, muestras de un centralismo muy marcado que distorsionó el federalismo.

La Constitución Nacional, en su art. 124, habilita a las provincias a celebrar convenios internacionales:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.

Por otra parte, concede la participación a las provincias en las relaciones exteriores a través del Congreso Nacional, fundamentalmente a través del Senado, en el que están representadas las provincias, pero también en la Cámara de Diputados, pues si bien estos representan a la Nación son elegidos por los distritos provinciales en proporcionalidad con la cantidad de sus habitantes.

La Cancillería juega un papel importante a la hora de materializar la orientación política fijada por el Ejecutivo en objetivos concretos de política exterior del país; de allí que resulte de gran relevancia el carácter profesional de sus cuadros. Esto es lo que en cierto sentido permitió fijar ciertos ejes de continuidad a lo largo del período estudiado: reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas a través de la negociación; utilización de la energía atómica con fines pacíficos y condena al terrorismo internacional en todas sus manifestaciones. En el caso de Malvinas, inclusive hay un mandato constitucional que exige que todo gobierno lo fije como norte u objetivo. Sin embargo, otros ejes importantes no han tenido esa estabilidad y han cambiado de manera notable de gobierno a gobierno, como, por ejemplo, la relación con los Estados Unidos; la preferencia por determinados

foros u organismos regionales; la postura frente a los organismos internacionales de crédito; la situación de los derechos humanos en determinados países; la relevancia concedida al Mercado común del Sur (Mercosur) como proceso de integración; por citar algunos ejemplos.

A su vez, esos objetivos internacionales propuestos tienen que tener en cuenta el contexto internacional en cuanto a su dinámica y a las cuestiones *de jure* que lo condicionan. Concretamente, qué es posible y qué no según el derecho internacional y los tratados firmados con los otros países y organizaciones internacionales. En este sentido, la Cancillería, en su rol de registro de los compromisos firmados por el Estado, es fundamental para asistir y advertir al gobierno sobre lo que es posible y aquello que no lo es o que podría significar un escollo jurídico.

5. Formulación de alternativas

Como enseña Mario Amadeo (1978), los objetivos de política exterior de un país pueden ser permanentes o no permanentes. Estos últimos son más volátiles y están más propensos a generar posturas diversas y hasta antitéticas. Hay que advertir, no obstante, que la fijación de prioridades no es una tarea sencilla pues "... en la práctica la determinación de prioridades generalmente está sujeta a muchas influencias diversas que rara vez permiten reconstruir un proceso ordenado de estructuración de políticas" (Von Wolf, 1991, p. 187). Más allá de eso, fijado un objetivo para la formulación de una política pública, quienes la conciben son conscientes de que a la hora de su implementación pueden presentarse alteraciones o inconvenientes que requieran la actualización o reformulación de esos objetivos o, inclusive, alternativas a ellos. El denominado "plan B" tiene que ser concebido precautoriamente y no sobre la marcha.

En política exterior es fundamental hacer una evaluación de los posibles escenarios y contar con un abanico de diversas posibilidades dado el carácter dinámico del escenario internacional. Por ejemplo, ante las dificultades para obtener la aprobación legislativa del acuerdo con Chile por la delimitación de los hielos continentales patagónicos se manejaron como opciones el arbitraje, la conciliación y la mediación.

La Cancillería, a través de sus cuadros, cumple un papel importante en la evaluación de esos escenarios y en el señalamiento de las distintas variantes que pueden escogerse de acuerdo con los cambios de la coyuntura y el condicionamiento del derecho internacional. También los *think tanks* contribuyen a la generación de ideas y planes concretos de actuación más o menos coincidentes con las opciones adoptadas por el gobierno, en donde se indica lo deseable y lo posible, desde sus propias visiones e intereses involucrados.

6. Adopción

El gobierno es el eje vertebral para la adopción de una política. Ahora bien, para que esta política sea pública y no exclusivamente gubernamental debe

involucrar al Estado, es decir, a los otros actores que institucionalmente colaboran y controlan al gobierno en dicha adopción.

Es cierto que, a diferencia de otros ámbitos de actuación, el de las relaciones exteriores no requiere de una copiosa legislación, por lo que la participación del Congreso puede parecer menor o reservada para cuestiones puntuales y de gran trascendencia. No obstante ello, como le cabe la relevante facultad de aprobar los tratados negociados por el Poder Ejecutivo (art. 75, 22 CN), es un actor omnipresente. En ese sentido, se entremezclan la función legislativa con la política partidaria, hecho que se manifiesta claramente en las comisiones de Relaciones Exteriores tanto del Senado como de la Cámara de Diputados de la Nación.

Antes de llegar al plenario, las comisiones compuestas por un número reducido de legisladores discuten los temas a tratar. La lógica indica que los diputados y senadores que conforman estas comisiones están avezados en su temática, sin embargo esto no siempre es así. En el campo de las relaciones internacionales, si bien las presidencias de comisiones suelen estar ocupadas por personas avezadas y con trayectoria en el área, no parece suceder lo mismo con los otros miembros. La actual composición de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de la Nación indica que, de sus 43 miembros, solo 1 tiene como formación de base a las relaciones internacionales y 5 a las ciencias políticas; sumados, representan casi el 14% de la comisión.⁽⁴⁾ En la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, solamente uno de sus miembros informa estar estudiando Relaciones Internacionales.⁽⁵⁾

La distribución de miembros en las comisiones se realiza en función de los resultados electorales, por lo que la incidencia de los partidos políticos es un factor a tener en cuenta. Por lo tanto, más allá de las discusiones técnicas con respecto a las decisiones que buscan tomarse en materia de política exterior, no debe omitirse la dinámica propia de los partidos políticos y sus roles de oficialismo y oposición. En la práctica, lo que ha sucedido comúnmente en Argentina ha sido una férrea disciplina partidaria que hizo de ambas cámaras una suerte de extensión electoral de los gobiernos centrales. Resulta interesante un trabajo de Sebastián Saiegh, citado por el BID, en el cual se demuestra que entre 1983 y 2000 la tasa de aprobación de iniciativas legislativas impulsadas poder ejecutivo fue del 64% (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2006, p. 45).

(4) El desglose de la formación de grado de los diputados nacionales se realizó en base a los CV informados en la página oficial, en donde hay 8 legisladores que no especificaron su formación. Véase <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/creyculto/integrantes.html>

(5) A diferencia de la Cámara de Diputados, en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Senadores la información de la formación de sus integrantes es escasa, por lo que tuvo que recurrirse a los perfiles particulares de cada integrante. Aun así, de los 19 miembros que posee, 4 no especificaron su formación, 4 son abogados y 2 docentes; el 47,5% posee otras formaciones. Véase <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/info/51>

No solo hay que tener en la mira a las leyes aprobadas sino al proceso de negociación entre el gobierno federal, los gobernadores y los legisladores, por lo que también es importante ver qué cantidad de los proyectos ingresados por el Ejecutivo fueron posteriormente enmendados. La aprobación o las enmiendas suelen ser producto de incentivos cruzados y, por lo tanto, resulta evidente cómo los intereses político-electorales habitualmente conducen a que la estructura federal sea más "... una lista de interés personal de los políticos envueltos en un concurso de múltiples arenas por beneficios políticos que el fruto de un diseño institucional óptimo" (Ardanaz *et al.*, 2013, p. 15).

En términos generales puede decirse que la mayoría de los proyectos girados por el Ejecutivo entre el período que transcurre de 1984 a 2007 fueron enmendados (Calvo, 2012, p. 29). Ahora, si se toma como referencia a las áreas ligadas con la política exterior –básicamente relaciones internacionales y defensa– puede observarse que la tasa de enmienda es muy baja.

Tabla 1: Porcentaje de aprobación de leyes sobre política exterior, giradas por el Poder Ejecutivo (1984-2007)

Área	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
	Sin enmienda	Con enmienda	Sin enmienda	Con enmienda
Relaciones internacionales	89,09%	10,91%	90,48%	9,52%
Defensa	84,85%	15,5%	70%	30%

Fuente: Adaptación de Calvo (2012).

Las relaciones internacionales constituyen el área con el mayor porcentaje de leyes aprobadas sin enmiendas y con el porcentaje más bajo de leyes aprobadas con enmiendas por parte de la Cámara de Diputados de la Nación y, a su vez, es el área con el segundo porcentaje más alto de leyes aprobadas sin enmienda y el tercero más bajo de leyes aprobadas con enmiendas por parte de la Cámara de Senadores de la Nación. Ampliando el análisis, el área de defensa –muy relacionada con la de relaciones internacionales– presenta el segundo porcentaje más elevado de leyes aprobadas sin enmiendas y el sexto más bajo en cuanto a leyes aprobadas con enmiendas por parte de la Cámara de Senadores (Calvo, 2012, p. 29).

La aprobación de una ley implica que se han evaluado diferentes alternativas para la solución de un problema y que se adoptó una. Ahora bien, esa ley es fruto de negociaciones entre el gobierno y la oposición representada en ambas cámaras, y entre el gobierno y los gobernadores, pues muchos legisladores responden a estos. En el ámbito de la política exterior, al ser un tema poco redituable electoralmente, no hay incentivos para negociaciones, por lo que puede decirse que "... ni los gobernadores ni los legisladores han hecho de la política exterior un asunto prioritario o una moneda de intercambio para demandar acciones en otras áreas de la política" (Tokatlián y Merke, 2014, p. 254).

Tanto el Partido Justicialista (PJ) como la Unión Cívica Radical (UCR), los dos partidos mayoritarios que se alternaron en el poder en Argentina, apostaron por

el nacionalismo y una política exterior autónoma, diferenciándose en el cómo. El retorno a la democracia y las crisis económicas reorientaron los debates y las opciones haciendo de la política exterior una de las herramientas para impulsar el modelo de desarrollo del país y reflexionar sobre la reinserción de Argentina en el mundo. En este sentido, "... las discusiones se fueron cerrando y limitando cada vez más, orientándose exclusivamente a la reflexión sobre cómo incorporarse a la globalización" (Míguez, 2013, p. 22), lo que Rusell marca como una "pasión por la reinserción" (2008, p. 48).

La crisis de 2001 y 2002 significó un cambio notorio con relación a la dinámica de los partidos políticos. El tradicional bipartidismo se resquebrajó y abrió paso a coaliciones nacionales tanto legislativas como gubernamentales que, transversalmente, cambiaron el espectro de las ideas y las acciones tanto en el Congreso como en los respectivos gobiernos. Es verdad que el gobierno de Menem fue disruptivo a partir de la incorporación de la Unión de Centro Democrático (Ucedé) en los lugares claves para llevar adelante las medidas indicadas por el Consenso de Washington, pero allí la disciplina partidaria, en términos generales funcionó.⁽⁶⁾ Con la renuncia de Fernando de la Rúa y la crisis sobreviniente en el radicalismo y en el peronismo, se conformaron opciones partidarias con integrantes de diversas corrientes de pensamiento altamente ideologizadas, lo que generó mayores dificultades a la hora de encontrar líneas de acción continuas en el tiempo e inclusive rispideces dentro del mismo gobierno.

7. Implementación de la política exterior

Quien tiene que implementar la política exterior es el jefe de Estado, pues lo representa internacionalmente y la política exterior no es sino "la acción que cada Estado desarrolla en el plano internacional" (Amadeo, 1978, p. 121). Por supuesto, lo hará apoyado por todo el aparato burocrático que lo asiste.

La implementación de la política exterior suele ser más directa por cuanto no requiere, salvo cuestiones puntuales, la concurrencia del Congreso Nacional. Sin embargo, no es una decisión que se adopta de manera directa y sin la consideración de otros actores, factores y circunstancias.

Sin lugar a dudas, la personalidad del responsable máximo -como de los otros funcionarios intervinientes- son factores que no deben soslayarse, ya que conducen a que una política exterior decante de una u otra manera a la hora de implementarse. Hay que tener presente que "[l]os prejuicios políticos, las preferencias y las creencias a menudo son formulados de manera completamente racional, pero se desarrollan de manera completamente irracional" (Renouvin y Duroselle, 2000, p. 287).

(6) Como excepción se puede mencionar la creación del Grupo de los 8 (conformado por ocho diputados justicialistas opuestos al menemismo), que luego formaron el Frente Grande y País Solidario. Ambos se unieron en el partido denominado Frepaso, que luego conformó una alianza con el radicalismo para las elecciones de 1999 en la que resultaron ganadores.

Tampoco son menores las circunstancias personales que pueden rodearlo, como las enfermedades, y determinar una decisión o resultado que pueda producirse.⁽⁷⁾

El escenario internacional tampoco es ajeno a la toma de decisiones que llevan a implementar una determinada política. Así, por ejemplo, cuando se está pendiente de la aprobación de una línea de crédito por parte de un organismo internacional como el FMI o el Banco Mundial es más probable que se adopten posturas de acompañamiento o menos confrontativas con Estados Unidos en materia internacional.

Finalmente, la opinión pública puede tener un papel relevante, ya sea cuando es solicitada por el gobierno (modelo *botton down*) o cuando presiona sobre el gobierno (modelo *botton up*). Ambas situaciones se presentaron en Argentina luego del retorno a la democracia; el primer caso con la consulta popular no vinculante convocada por el gobierno del presidente Alfonsín por la firma del tratado de paz y amistad con Chile, y el segundo caso con las asambleas populares formadas en Gualeguaychú, durante el gobierno de Kirchner para oponerse a las papeleras instaladas en Uruguay.

Así pues, la implementación de la política exterior debe pasar por el filtro de lo apto, lo factible y lo aceptable.

8. Evaluación

Es el gobierno el primero que debe disponer de mecanismos permanentes de evaluación sobre la marcha de su política exterior para realizar los ajustes que sean necesarios. En rigor, esta instancia debe estar presente a lo largo de todas las etapas mencionadas y no solo al final; asimismo, no solo compete al gobierno sino también a la oposición, manifestada a través de los partidos políticos con y sin representación en el Congreso Nacional.

El Congreso es, por funciones, un ámbito institucional de contralor del Poder Ejecutivo y como tal, ya sea en las reuniones de comisión o en el plenario, puede plantear sus juicios, posturas u opiniones sobre la política implementada, o pueden citar al ministro del área para dar explicaciones.

La justicia también cumple un rol institucional de control, pues, según la Constitución Nacional:

Corresponde a la Corte Suprema y a los demás tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inc. 12 del art. 15;

(7) El tema de las enfermedades de los líderes políticos y las daciones adoptadas ha sido tratado en interesantes obras como la de Owen, *En el poder y en la enfermedad* (2015). Así también, Reynolds, en *Cumbres* (2008), relata los entretelones personales que se hicieron presentes en algunas de las reuniones cumbres más relevantes del siglo XX, como Yalta, con un Roosevelt muy enfermo o la de Viena en 1969, con Kennedy sufriendo fuertes dolores en su columna.

y por los tratados con las naciones extranjeras; de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros. (art. 116)

El memorándum de entendimiento firmado por la República Argentina con Irán, durante la presidencia de Cristina Fernández, mediante el cual se proponía la formación de una Comisión de la Verdad compuesta por juristas internacionales para analizar la documentación presentada por ambos países en relación con el atentado terrorista sufrido en el país en 1994 fue llevado a la justicia por la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y por la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA). Allí, la Cámara Federal revocó el fallo del juez Rodolfo Canicoba Corral y declaró la inconstitucionalidad del memorándum, por lo que dicho acuerdo quedó sin efecto.

Un caso particular que debe mencionarse es la participación de los gobiernos provinciales pues, si bien como se dijo delegaron la política exterior en el gobierno central, dado el régimen federal del país, pueden cumplir un rol destacado en la medida en que sus provincias se vean afectadas por una decisión de política exterior. El caso del litigio limítrofe con Chile por los hielos continentales patagónicos es un claro ejemplo de ello, pues la provincia de Santa Cruz, a través de sus funcionarios, impulsó activamente el rechazo de la poligonal que habían acordado los presidentes Aylwin y Menem en 1991. Con la opinión pública en contra, ambos congresos rechazaron el acuerdo.⁽⁸⁾ Este caso es una clara muestra de que la evaluación incidió no ya en una política implementada, sino en la instancia de la adopción de una política.

Por supuesto, dado el ámbito de actuación, la justicia internacional también puede ejercer su función de contralor, pues las acciones de política exterior deben llevarse a cabo en el marco de lo establecido por el derecho internacional. La Corte Internacional de Justicia, los procesos de arbitraje internacional que se acuerdan *ad hoc* o los tratados firmados y las instancias jurisdiccionales previstas en las organizaciones internacionales de las que el país forma parte son instancias institucionalizadas para dirimir conflictos en cuanto a la puesta en práctica de una decisión que compromete al país con los otros Estados.

9. Conclusiones

En este artículo se trató de dilucidar, a partir de la identificación de las sucesivas etapas que conforman a toda política pública, si la política exterior puede ser considerada como tal, al igual que las desplegadas en otros ámbitos.

(8) De los dos lados de la Cordillera la sensación de la opinión pública era que se resignaba territorio. En Chile, estaba latente el fallo del tribunal arbitral en el caso de Laguna del Desierto, que había sido favorable a la Argentina; mientras que en Argentina existe una fuerte convicción de haber cedido territorio en las disputas con los países vecinos, en especial con Chile.

Como pudo observarse, cada una de las etapas está presente en la política exterior, pero no del mismo modo que en otras áreas, ya que se presentan elementos que hacen que sea:

... una política pública de características particulares, sujeta a los cambiantes retos y oportunidades del ambiente internacional, así como a las alternativas y limitaciones derivadas del entramado institucional, las pujas domésticas y la matriz de ideas y percepciones que afectan el armado y el despliegue de la política exterior. (Tokatlián y Merke, 2014, p. 246)

En primer lugar, debe mencionarse que se involucran tanto factores externos (internacionales) como internos. Los primeros condicionan fuertemente la adopción de la política y constituyen marcos de actuación que deben ser analizados cuidadosamente. Los segundos se presentan con distinto énfasis según la temática planteada y actúan en paralelo por canales institucionales y no institucionales. El hecho de que institucionalmente la política exterior sea una competencia del Poder Ejecutivo impulsó la conformación de mecanismos de concentración en el diseño, adopción, ejecución y control de las políticas públicas por parte del gobierno central. Los otros actores institucionales y con competencias explícitas o implícitas fijadas por la Constitución Nacional tienen una participación limitada, en parte porque la política exterior desde el retorno de la democracia ha sido un tema que cada vez se fue desdibujando más de la agenda política y las plataformas electorales de los partidos políticos locales, al mismo tiempo que la economía fue ganando más espacios. Claramente, la desarticulación de los partidos políticos atentó en contra de la conformación de una política más coherente, pues “los sistemas de partidos institucionalizados tienen más probabilidades de formar una mayor coherencia de las políticas en el tiempo y un mayor potencial de acuerdos temporales” (BID, 2006, p. 33). Aun así, se pudo observar cómo en casos puntuales estos actores y otros, como la opinión pública o las asociaciones de profesionales, ocuparon lugares destacados.

En definitiva, puede decirse que la política exterior es una política pública pero que, en Argentina, desde 1983 no ha funcionado como tal en todos los casos, sino esporádicamente, lo que redundó en los debates aún abiertos sobre cómo insertarse en el mundo; las discontinuidades en cuestiones trascendentales de la dinámica internacional y, al mismo tiempo, en la continuidad en otras cuestiones relevantes de la política internacional.

10. Referencias bibliográficas

- Amadeo, M.** (1978). *Manual de política internacional. Los principios y los hechos*. AbeledoPerrot.
- Ardanaz, M.; Leiras, M. y Tomassi, M.** (2013). The politics of federalism in Argentina and its implications for governance and accountability. *World Development*, 53, pp. 26-45. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X13000107>
- Bacchus, W.** (1988). El contexto de la elaboración de política exterior. *Análisis y formulación de la política exterior* (pp. 127-146). PNUD-CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29426/S327N962A_es.pdf

- Busso, A.** (2014). Los vaivenes de la política exterior redemocratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*, 177, pp. 9-33. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v46n177/art01.pdf>
- Calvo, E.** (2012). Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso Argentino. Capítulo preparado para el Proyecto Instituciones y actores de la política argentina.
- Garcé, A. y López, C.** (2014). La política exterior como política pública: ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la ciencia política. Conferencia FLACSO-ISA. <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/f99a7c58-e431-4c99-95df-719c3b8a7e5c.pdf>
- Halliday, F.** (2002). *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Catarata.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID].** (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University/Planeta. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf>
- Míguez, M. C.** (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Ariel.
- Onuki, J.; Ribeiro, P. y de Oliveira, A.** (2009). Political parties, foreign policy and ideology: Argentina and Chile in comparative perspective. *Brazilian Political Science Review*, 4. http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212009000100009
- Owen, D.** (2015). *En el poder y en la enfermedad. Enfermedades de jefes de Estado y de Gobierno en los últimos cien años*. Siruela.
- Paradiso, J.** (2007). Ideas, ideologías y política exterior en Argentina. *Diplomacia, Estrategia y Política*, 5, pp. 5-25. <http://livros01.livrosgratis.com.br/al000350.pdf>
- Pasquarelli, V. L.** (2010). Política exterior como política pública: un análisis de la actividad diplomática brasileña durante el gobierno de Lula. *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso internacional*. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531625/>
- Putnam, R.** (1988). Diplomacy and domestic policy: the logic of two level games. *International Organization*, 42(3), pp. 427-470. <http://www.jstor.org/stable/2706785>
- Renouvin, P y Duroselle, J. B.** (2000). *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. FCE.
- Reynolds, D.** (2008). *Cumbres. Seis encuentros de líderes políticos que marcaron el siglo XX*. Ariel.
- Russell, R.** (2008). La Argentina: un país ausente y esperado. *Agenda Internacional*, 4(15), pp. 48-53.
- Tokatlián, J. G y Merke, F.** (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En C. Acuña (Comp.) *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI* (pp. 245-293). Siglo XXI.
- Toledo, V.** (2006). *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Eucasa.
- Toledo, V. F.** (2015). Hacia una conceptualización de las políticas públicas. *Cuadernos Universitarios*, (8), pp. 63-71.

- Tommasi, M.** (2010). Un país sin rumbo: política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina (con una leve comparación al caso chileno). *Desarrollo Económico*, 50(199), pp. 391-421. <http://jstor.org/stable/41219126>
- Turzi, M.** (2017). *Todo lo que necesitás saber sobre el (des)orden mundial*. Paidós.
- Uña, G.** (2007). *Think tanks* en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia. En A. Garcé y G. Uña (Comp.) *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y resultados regionales* (pp. 177-220). Prometeo.
- Vilanova, P.** (1994). El sistema político y la política exterior: el ciclo formal. *Working Paper*, 94, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/16975.pdf>
- Von Wolff, W.** (1991). Los objetivos de la política exterior latinoamericana. *Estudios Internacionales*, 24 (94), pp. 176-193. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15456/1676>
- Zuccarino, M.** (2018). La política exterior como política pública. Incidencia de las variables internas en la formación de la política exterior a partir de un estudio de caso: La posición de la Argentina ante el conflicto por el Chaco Boreal entre Paraguay y Bolivia. *Studia Politicae*, 44, pp. 43-74. <https://www.researchgate.net/publication/328031723>

11. Referencia normativa

Constitución de la Nación Argentina (BO, 23/08/1994).