

## **PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y POLITICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA GRAN BRETAÑA**

**Carlos Soukiassian \***

(\*Profesor de las Universidades del Salvador y de la UBA. Becario del British Council en la Universidad de Leicester, Inglaterra.

### INTRODUCCION

Independientemente de las preferencias ideológicas de quienes gobiernen, la Argentina posee ciertas restricciones objetivas que hacen imprescindible una política exterior sumamente activa. La Argentina es un país periférico, en vías de desarrollo, con un gran territorio pero con un mercado interno pequeño, esto lo convierte en un estado interdependiente que al poseer capacidades limitadas para imponer su voluntad a nivel internacional debe desplegar una inteligente y activa política exterior basada en la cooperación, la concertación y la integración.

A menudo la política exterior de un país es percibida como un proceso racional, coherente y orientado hacia ciertos objetivos generales elaborados por el jefe de Estado con el consejo y la asistencia de su Ministro de Relaciones Exteriores. Sin embargo, nada más alejado de la compleja realidad de la mayoría de los países, de la cual obviamente la Argentina no escapa. En general las variables internas que intervienen en el proceso de formulación de la política exterior han recibido menos atención que las externas en los estudios sistemáticos sobre política exterior de América Latina, quizás debido a una relativa subestimación de la importancia que asumen estos factores en ese proceso<sup>1</sup>.

Frecuentemente la formulación de la política exterior es un proceso complejo, y fragmentado que combina una serie de políticas, (de orígenes diversos y a veces, hasta conflictivos) que emanan de los diferentes niveles del gobierno y de la sociedad en su conjunto. Las diferentes decisiones en política exterior, son el "producto" de verdaderas "pugnas" al interior del sistema. Por lo tanto, afirmar que la política exterior de un estado es neutral, alineada, indiferente, imperialista, ofensiva, aislacionista o defensiva, es si no un error, al menos un exceso de generalización.

Este tipo de desacierto ocurre por percibir e intentar actuar, solo teniendo en cuenta el "producto"(output) sin conocer los "insumos"(input) ni quienes lo elaboraron. En consecuencia un completo conocimiento de los actores que intervienen en la formulación de la política exterior, resulta indispensable para cualquier intento de comprender el comportamiento externo de un estado.

A su vez también persiste el error de creer que existe solo un "canal de entrada" al sistema y que este es el canal "oficial" del Ministerio de Relaciones Exteriores, esta equivocación es determinante en el fracaso de algunas políticas destinadas a mejorar e incrementar las relaciones con otros países, debido a que a veces este canal de entrada resulta insuficiente en el intento de modificar o promover un cambio de actitud del sistema.

Un acabado conocimiento del proceso de toma de decisiones y de los actores que intervienen en la formulación

de la política exterior, resulta indispensable para cualquier intento de relación con un país. Este es el objetivo principal del presente trabajo, el de analizar los factores que intervienen en la formulación de la política exterior de la Argentina hacia Gran Bretaña y a su vez mostrar los posibles canales de entrada al sistema de decisiones.

El proceso de toma de decisiones en política exterior Argentina hacia el Reino Unido requiere del estudio de dos actores principales: el ejecutivo y el legislativo.

## EL EJECUTIVO

Cualquiera que se interrogue acerca de como se formula la política exterior argentina, tenderá a poner su mirada en el Ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo si se utiliza una perspectiva mas amplia veremos que no es el único organismo involucrado en este proceso. Si se observa un diagrama del gobierno argentino se puede apreciar como intervienen - según los casos- la Presidencia, el Ministerio de Defensa, la Central Nacional de Inteligencia, el Congreso Nacional, y según los temas el Ministerio de Economía, la Secretaría de Agricultura, por nombrar otros organismos de gobierno.

### El Presidente

La forma y estilo de manejo presidencial en política externa es un tema poco estudiado en la Argentina, sin embargo, cada presidente se enfrenta con la tarea de decidir como estructurar y manejar el trazado de la política exterior<sup>3</sup>. La tarea es realmente formidable dado que la información está diseminada tanto dentro del Poder Ejecutivo -entre un amplio conjunto de agencias y departamentos- como así también fuera de él. Esto le impone al presidente y a sus colaboradores la necesidad de movilizar la información disponible y los recursos humanos y materiales para convertirla en políticas externas, asegurando la coherencia en todo el Poder Ejecutivo. Como se verá más adelante los efectos de la política burocrática a partir de modelos de comportamientos de las distintas organizaciones ligadas a la formulación de la política exterior pueden alterar la coordinación y por efecto la coherencia de la política externa de un gobierno, por lo que la mayoría de los presidentes se han visto en la necesidad de imponer mecanismos de control y coordinación del análisis y la implementación de políticas.

Ahora bien, la principal decisión que debe afrontar un presidente es definir cuál será su papel en el trazado de la política exterior y el estilo de la toma de decisiones e implementación de las políticas. La elección básica será por lo tanto si le otorga al ministro de Relaciones Exteriores el papel principal en el sistema de trazado de la política exterior o si centraliza y maneja el sistema de decisiones externas desde la Casa Rosada.

La personalidad del presidente configurará la estructura formal del sistema de trazado y formulación de las políticas. Como resultado de ello cada presidente desarrolla un sistema de formulación de políticas y un estilo de administración que contiene elementos distintivos e idiosincráticos. Un prestigioso académico norteamericano, Alexander George, que estudió el rol de los presidentes en la toma de decisiones de política exterior<sup>4</sup>, señaló dos componentes de la personalidad que influyen en la elección del sistema de formulación y trazado de la política externa.

Una primera dimensión es el estilo cognitivo o la forma en que la mente humana procesa la información. Cada individuo desarrolla formas de almacenar, recuperar, evaluar y utilizar la información. Al mismo tiempo, el individuo despliega un conjunto de creencias acerca del entorno, acerca de los atributos de otras personas y acerca de varias supuestas relaciones causales, las cuales ayudan al sujeto a explicar y predecir acontecimientos. Creencias de este tipo estructuran, ordenan y simplifican el mundo del individuo; sirven como modelo de la realidad y juegan un papel muy importante en la percepción de su entorno, en la adquisición e interpretación de

nueva información y en la formulación y evaluación de respuestas a nuevas situaciones.

La segunda dimensión de la personalidad es el sentido de la eficacia y competencia en lo que se refiere a tareas de administración y toma de decisiones. En otras palabras, los tipos de habilidades que posee y el tipo de tareas que se siente particularmente proclive a cumplir influirá en la forma en la cual define su papel ejecutivo.

Como decíamos al comienzo, la forma y estilo de manejo presidencial en política externa es un tema poco estudiado en la Argentina y es sorprendente que sea así debido al alto grado de autonomía que tiene su figura, derivada de un fuerte y centralista sistema político. Los actores que ocuparon los más altos roles en política exterior tuvieron un mayor grado de autonomía relativa con respecto a la que cuentan otros líderes políticos en sistemas parlamentarios -como el británico- o con una importante tradición de participación del Congreso, como en Estados Unidos.

No es el objetivo aquí realizar un análisis minucioso del rol de los presidentes en el proceso de formulación de la política exterior argentina, pero sí hacer una breve referencia a cómo los dos últimos presidentes organizaron su sistema de trazado de políticas hacia Gran Bretaña.

Raúl Alfonsín fue el centro reconocido de un esquema funcional de concentración y simultánea fragmentación del poder. El poseía -derivado de un aplastante triunfo en las elecciones de octubre de 1983- un alto poder, lo tenía y lo asignaba, lo distribuía y lo quitaba de acuerdo a las circunstancias. Este sistema radial que se basaba en el liderazgo de Alfonsín se completaba con los llamados "hombres del presidente" que eran sus operadores y asesores políticos encargados del trazado e implementación de las políticas en las diversas áreas. Este sistema se debe al estilo personal de Alfonsín, más cómodo en el "cara a cara" que en la dinámica de los grandes grupos. Las reuniones de gabinete eran infrecuentes y casi nada era decidido en ellas. Las grandes decisiones en política exterior surgieron de los habituales y reservados encuentros con un círculo íntimo de funcionarios relacionados con la política exterior que se llevaban a cabo en Olivos. La Quinta Presidencial era el lugar donde se elaboraban las políticas, donde se tomaban las decisiones cruciales y donde se resolvían operaciones complejas.

Para las cuestiones con Gran Bretaña<sup>5</sup> -más allá de los canales formales- el esquema inicial estaba formado por el propio Raúl Alfonsín; Dante Caputo, Ministro de Relaciones Exteriores; Jorge Sábato vice-canciller, el embajador argentino en Washington, Lucio García del Solar y el embajador en París, Carlos Ortiz de Rozas quién además había sido el último embajador argentino en Londres.

El gobierno argentino debía remontar las consecuencias de la guerra y además enfrentar la fuerte intransigencia del gobierno conservador de Margaret Thatcher. En ese sentido la estrategia consistió en, por un lado, explorar la posibilidad de interceder por parte del gobierno norteamericano, y una estrategia de mantener vigente la cuestión en los organismos multilaterales.

Para la reunión de Berna, en 1984, se incorporan al esquema decisorio, dos altos funcionarios diplomáticos de la Consejería Legal de la Cancillería la embajadora Susana Ruiz Cerruti y el embajador Marcelo Delpech, este último había tenido un importante rol en las negociaciones por el conflicto del Beagle. Tras la ampliación de la zona de exclusión por parte del Reino Unido en octubre de 1986 se inició una estrategia tendiente a romper el impasse en las negociaciones a través de non papers como forma de intercambiar ideas utilizando como intermediario al Departamento de Estado Norteamericano. Es en estos documentos en donde se usa por primera vez el concepto del paraguas de soberanía tomado de otro similar utilizado durante la década del setenta.

A partir del año 1989 y hasta el final del gobierno de Alfonsín el esquema de decisión se consolidó de la

siguiente manera: debajo del Presidente y el Canciller, la embajadora Susana Ruiz Cerruti -primero vicecanciller y después Canciller-, el embajador Lucio García del Solar designado secretario general de la Cancillería (al estilo del rol que mantiene el embajador decano dentro del Foreign Office) y el Director de Malvinas, un diplomático de carrera con un alto conocimiento en el tema, José María Otegui.

A partir de julio de 1989 con el cambio de gobierno y desde las primeras acciones, lo único que pareció desprenderse con seguridad, es que el Presidente Menem no estaba dispuesto a las decisiones convencionales, lo que puedo apreciarse, más tarde, tanto en la conformación de un heterogéneo gabinete compuesto por neoliberales y peronistas ortodoxos, como en la implementación de un durísimo ajuste económico, que incluyó la privatización de la mayor parte de las empresas estatales.

En lo que respecta a la política exterior, la responsabilidad de conducirla recayó en primera instancia en Domingo Cavallo, un economista neoliberal, funcionario del equipo económico del anterior régimen militar. Con esta designación sorprendió incluso a sus propios partidarios. Luego, la responsabilidad recayó en quien fuera el Embajador argentino en Washington, Guido Di Tella, otro economista, anteriormente ligado a lo que se denominó la "renovación peronista" que lideraba Antonio Cafiero, el principal rival de Carlos Menem.

La forma y el estilo en el manejo de la política externa se manifestó contrapuesta a la de la anterior administración. A diferencia de Alfonsín, el Presidente Menem no parece involucrado en la toma de decisiones externas sino más bien que existe un "laissez faire" y luego avala o rechaza las propuestas de sus colaboradores. El presidente marca las directivas generales del gobierno pero existe una marcada fragmentación y dispersión en el proceso de toma de decisión de política exterior derivada de la estrecha relación con Menem de algunos personajes y funcionarios que mantienen dentro del Ministerio -o fuera de él- pequeños "cotos de caza" con respecto a algunas cuestiones externas.

Con respecto al tema de Malvinas la diplomacia peronista intentó articular el papel de la Argentina en el Mundo casi exclusivamente a partir de este conflicto. Las relaciones con EEUU y con la CEE dependía del perfil que tomara la búsqueda de una solución para este problema centenario. Con este objetivo el gobierno se propuso extraer el tema de su secular estado de conflicto, aún a costas de ceder posiciones.

En este sentido aparecieron sucesivamente una serie de señales que tenían como objetivo destrabar las negociaciones y acordar un reinicio de las relaciones bilaterales, que finalmente se reanudaron tras la firma de los denominados acuerdos de Madrid I octubre de 1989 y Madrid II en febrero de 1990.

Salvo en la iniciativa política de impulsar la reanudación de las relaciones bilaterales, tomado por el Presidente Menem, el esquema de decisión con respecto a Gran Bretaña se estructuró de la siguiente manera: el Ministro de Relaciones Exteriores Domingo Cavallo, su asesor personal, Aldo Dadone y el Director de Malvinas, José María Otegui, que se mantuvo en el cargo y cuya dirección paso a depender directamente del Canciller. Para el reinicio de las negociaciones se incorporó como representante especial del Gobierno Argentino a el embajador Lucio García del Solar, lo que le dió una importante continuidad a las políticas iniciadas en la anterior gestión. En un comienzo también participó el entonces Secretario de Asuntos Multilaterales Mario Cámpora quién luego sería designado embajador ante el Reino Unido.

Con la llegada de Guido Di Tella al ministerio el círculo decisorio se hizo extremadamente confuso, ya que se bifurcó. Por debajo del ministro su asesor personal, Carlos Escudé, preparaba informes con su particular visión sobre Malvinas y proponía estrategias a seguir. Por otro lado había un esquema decisorio integrado por el vicecanciller Juan Carlos Olima y el Director de Malvinas José María Otegui que constantemente se enfrentaba a las

posturas de Escudé. A partir de fines de 1991 y tras la renuncia de Escudé por la política de Malvinas y posteriormente la de Olima, la estructura decisoria se conforma con el nuevo vice-canciller Fernando Petrella, el Embajador Rogelio Pfirter, como Secretario de Política Exterior, y el nuevo Director de Malvinas, otro diplomático de carrera, Santos Goñi. Este esquema decisorio continúa en vigencia hasta la actualidad (mayo de 1994).

El Ministerio de Relaciones Exteriores:

Aún teniendo en cuenta que son variadas las dependencias que están involucradas en el trazado de la política externa podemos estar de acuerdo en que el Ministerio de Relaciones Exteriores es la principal agencia de formulación de la política exterior y es ciertamente el órgano a través del cual la Argentina se relaciona con el resto del mundo. Ahora si se observa un organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores este se presenta como un mapa consistente en una serie de compartimientos ocupados por: Un ministro, cuatro secretarios, ocho sub-secretarios, 44 directores de área y por supuesto las 77 embajadas argentinas en el exterior, incluida la que está en Gran Bretaña .

Ante esta compleja realidad se necesita de una gran perspectiva para poder observar el proceso de formulación de la política exterior argentina en toda su dimensión y en su carácter predominantemente dinámico. Para lograr una mejor comprensión del proceso será útil describir un hipotético intercambio diplomático entre la Argentina y Gran Bretaña . No hay que dejarse llevar por la aparente dirección de las líneas o canales de comunicación, ya que, en algunos casos el poder real no fluye por los canales formales -como vimos más arriba-, sino que cruza la estructura decisional en diagonal por canales informales.

Para este hipotético caso supongamos que el gobierno británico toma una decisión o hace una declaración que involucra o afecta los intereses argentinos. En este caso la Embajada Argentina en Londres por su parte observa el suceso o eventualmente es informada por el Gobierno británico a través del Foreign and Commonwealth Office. De cualquiera de las dos maneras la Embajada Argentina enviará la información en forma de cable al Ministerio de Relaciones Exteriores en Buenos Aires. Del mismo modo podrá ocurrir que el gobierno británico instruya a su Embajada en Buenos Aires para que presente una nota diplomática ante la Cancillería Argentina. En ambos casos ya sea por un cable de la Embajada en Londres o a través de una nota diplomática el caso será analizado por el encargado de llevar los asuntos de Gran Bretaña dependiente de la Dirección de Europa Occidental 6.

Esta oficina decide según la importancia del caso, si la situación reviste carácter de muy importante como para que merezca el tratamiento y la consideración de una esfera de decisión más alta, esta decisión será discutida con el director del departamento correspondiente, en este caso el de Europa Occidental.

Si el asunto es muy espinoso seguramente el director del departamento lo elevará, primero, a consideración del Director General de Política Exterior y de ser necesario al Secretario de Relaciones Exteriores. Si la gravedad de la situación así lo determina el caso será tratado directamente por el Ministro. Si la situación no es demasiado importante el mismo director del área elaborará una respuesta oficial que firmará en nombre del Ministro.

El trámite inverso no es muy diferente cuando se trata de una iniciativa política que debe tomar la Argentina, la decisión según el caso, puede originarse en cualquier nivel pero la mayoría de las veces es el mismo encargado de llevar los asuntos de Gran Bretaña, el que en virtud de la situación aconseja un curso de acción a seguir. Los canales de salida pueden ser según el caso tanto informar al Embajador de Gran Bretaña en Buenos Aires como instruir al embajador argentino en Londres o ambas alternativas a la vez.

Al igual que en Gran Bretaña, cada vez más los asuntos de política exterior comprenden temas técnicos muy complejos, que plantean exigencias de parte de grupos de interés y que requieren de la coordinación entre una gran variedad de departamentos del gobierno. A partir de aquí puede empezar a complicarse el sistema cuando un asunto involucra a algún otro organismo de gobierno. El Ministerio de Relaciones Exteriores informa a todas las agencias implicadas enviando copia de los cables y memorándum recibidos. Pero, ¿Qué sucede si por ejemplo al Ministerio de Defensa, o cualquier otra agencia gubernamental, siente que el caso afecta su área de intereses y no le satisface la respuesta que el Ministerio de Relaciones Exteriores se propone enviar? Ante esta situación el encargado de llevar los asuntos de Gran Bretaña recomienda al director del departamento que se instrumente una reunión de coordinación con la o las agencias implicadas si en ese ámbito no logran solucionarse las diferencias el asunto pasará a un nivel más alto de decisión y se intentará llegar a un acuerdo entre los dos organismos. En el caso que las diferencias continúen intervendrá directamente el Presidente de la Nación, quien resolverá definitivamente la cuestión.

Como se puede apreciar son varias las derivaciones posibles, no obstante quedan otras instancias diplomáticas, que escapan a esta rutina de entrada/salida de información que equivale a un virtual duelo entre las burocracias de ambas Cancillerías. Las reuniones cumbres, tanto a nivel de Cancilleres como de Jefes de Estado, son un ejemplo de instancias en donde la burocracia se encuentra relativamente neutralizada.

### La Burocracia del Servicio Exterior Argentino

En cualquier estado moderno la mayoría de las decisiones operacionales están en manos de las burocracias que tienen el monopolio de la información, lo que les proporciona -en teoría- una fuerza formidable en la formulación de la política exterior<sup>7</sup>. Sin embargo esto no ocurre en el caso argentino por lo menos en los últimos veinte años. Desde el gobierno peronista iniciado en 1973 los sucesivos gobiernos y regímenes han intentado neutralizar, o al menos mediatizar el poder del servicio exterior a través de diversos mecanismos: nombramiento de Embajadores políticos en puestos claves -tanto al interior de Ministerio de Relaciones Exteriores como en importantes capitales extranjeras-, instalar equipos de asesores y diseñadores de políticas ajenos al servicio exterior, nombrar emisarios especiales para cierto tipo de misiones o la ejecución de determinadas políticas.

Generalmente los funcionarios de carrera del Servicio Exterior -de igual forma que sus pares de la FCO- poseen una visión particular -acabada y estable- de lo que el país debe hacer en materia de política exterior, pragmáticos por su familiaridad directa con los hechos y empíricamente conservadores por su percepción acerca de las dificultades para cambiar el sistema internacional, ven a menudo a las plataformas partidarias sobre política exterior como seriamente disfuncionales a los intereses nacionales. Esto no ocurre en Gran Bretaña donde tanto funcionarios como líderes políticos tienden a compartir un amplio conjunto de valores y compromisos. En nuestro país en contraste con los cuerpos burocráticos, los equipos políticos se caracterizan usualmente, por un menor conocimiento de los asuntos técnicos, que reemplazan por una concepción más ideologizada del mundo, por lo tanto menos proclive al status quo. Deben su posición en la estructura decisoria a factores de lealtad tanto a un programa político como al Presidente de la Nación o al Ministro de Relaciones Exteriores que lo confió en el cargo.

Hay dos características salientes de la burocracia del Ministerio de Relaciones Exteriores que lleva a los diferentes gobiernos a esta situación: a) que el servicio exterior como grupo ha sido parte -al menos en sus orígenes- del establishment argentino, hecho el cual ha sido ligeramente neutralizado con su profesionalización a partir de la década del '60, aunque aún refleja el predominio de un cierto tipo de educación y cultura ; b) la imagen que tiene el gobierno sobre el estado del mundo y del país, esta basada en la información generada por

la burocracia y en algunas ocasiones dependen también de las opciones de acción frente a terceros países que la misma burocracia elabora.

Los funcionarios políticos del gobierno tendrían, al momento de asumir sus responsabilidades, que contar con un conocimiento certero sobre círculos burocráticos concernientes a asuntos militares, económicos y diplomáticos, respecto de su habilidad técnica y sus orientaciones subjetivas. En esta dirección, el espacio de opciones para los decisores políticos puede circunscribirse por los círculos burocráticos y por lo tanto la primeras acciones, de los funcionarios políticos que acceden a la Cancillería, tienden a mediatizar este poder. Sin embargo los mayores choques tienden a producirse en la fase de instalación de la nueva administración, a medida que transcurre el tiempo las desconfianzas mutuas ceden en intensidad.

A pesar de esta erosión parcial de la competencia en la formulación de la política externa del Servicio Exterior, este ha logrado tener un rol preponderante cuando se trata de asuntos que requieren una especialización técnica, la experiencia negociadora, la pericia o el conocimiento de los complejos mecanismos de funcionamiento de algunas organizaciones internacionales. De este modo el Servicio Exterior recupera una parte importante de participación potencial por la vía de la implementación práctica.

Uno de los aspectos más críticos con respecto al Servicio Exterior es su escasa dotación de funcionarios (tan sólo 919)<sup>8</sup>. En 1993 la Argentina mantenía relaciones con más de 100 países y su dotación apenas si aumentó en los últimos 10 años, a pesar que sus compromisos bilaterales y multilaterales han crecido progresivamente. Esta situación hace que sea cada vez más difícil seguir adecuadamente las vinculaciones de naturaleza interestatal, regional y global. Muchas de las iniciativas externas fracasan por la falta de recursos humanos -y muy a menudo también materiales- para hacer frente adecuadamente a esas tareas.

Por último, otra característica saliente es el seccionalismo ministerial, la burocracia argentina se caracteriza por su compartimentalización y las agencias relacionadas con los asuntos externos no son la excepción, aunque, no se puede decir que sea tan profunda como la de la burocracia norteamericana.

## EL LEGISLATIVO

### El rol del Congreso en la Formulación de la Política Exterior

La organización de Congreso durante décadas ha facilitado el dominio del ejecutivo en la formulación de la política exterior. Las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo en asuntos de política exterior -de manera similar a lo que sucede en el Parlamento Británico- estuvo y está manejado por un pequeño círculo cerrado de líderes del Congreso en un sistema de consultas altamente personalizado. Generalmente el Presidente de la Nación o su Ministro de Relaciones Exteriores tiene que hablar con el presidente de la Cámara de Diputados o el jefe de la bancada oficialista para garantizar el éxito de cualquier iniciativa presentada al Congreso. Todas las negociaciones importantes del Congreso a excepción de las votaciones se llevan a cabo a puertas cerradas, tanto para los temas domésticos como para los de política exterior<sup>9</sup>.

Los representantes del partido oficial y sus eventuales aliados políticos poseen el control de todos los mecanismos que tiene el Congreso, dominan la agenda de temas a tratar en las comisiones a través del presidente de las mismas, controlan el debate político tanto en las comisiones como en la Cámara y poseen el poder de vetar o frenar toda iniciativa que cuestione el rumbo de la política exterior diseñada por el ejecutivo.

El principal mecanismo de control parlamentario que es la asignación de recursos presupuestarios -y que es

materia de extrema preocupación en Gran Bretaña- tampoco funciona en la Argentina. Los reiterados retrasos año tras año, en la aprobación del Presupuesto Nacional imposibilitan de manera alguna la utilización de este poderoso recurso de control parlamentario, que en otros países, el ejecutivo de ninguna manera puede eludir y por lo tanto debe negociar algunas de sus decisiones externas con el Parlamento. Por lo tanto al carecer de iniciativas en materia de política externa queda tan sólo en la práctica facultades de control ex-post facto.

El Congreso de esta forma se convierte en un cuerpo de deliberación, especializado en apresurarse lentamente. Aunque rara vez presenta una alternativa a la política del ejecutivo, en algunas ocasiones, suele retrasar o incluso revertir aquello que decide no apoyar. La conclusión es que casi nada es decidido por el Congreso en materia de política exterior. Sin embargo la representatividad de éste y su accesibilidad a la gente son ventajas valiosas para la formulación de la política exterior ya que puede esbozar políticas exteriores susceptibles de ser apoyadas por la opinión pública a lo largo del tiempo.

Para que el Congreso pueda explotar estas ventajas de manera constructiva, el equilibrio entre éste y el ejecutivo debe ser una "tensión creadora", a través de la crítica responsable, basada en la vigilancia medida y cooperación estimulada por la consulta. El debate, la tensión y la revisión conducen a decisiones y acciones que se orientan a defender los intereses y reflejar los valores de los ciudadanos. Existe, sin embargo, una especie de relación antagónica en que cada rama del gobierno busca realzar su propia posición a expensas de la otra, hecho que impide el desarrollo de una política exterior compartida.

Es evidente además que en el mundo el péndulo de las relaciones institucionales en materia de política externa ha oscilado en dirección de un Congreso más activo, hecho que no parece ser entendido por el ejecutivo en la Argentina, que percibe cada concesión al Parlamento como un recorte a un poder legítimamente adquirido.

#### Las Comisiones de Relaciones Exteriores del Congreso

De manera similar a los Comités Selectos del Parlamento Británico, el Congreso Argentino posee una Comisión de Relaciones Exteriores. Según los Reglamentos del Congreso Nacional compete a esta Comisión dictaminar sobre los tratados, convenciones, conferencias, congresos internacionales y demás asuntos que se refieran al mantenimiento de las relaciones de la Nación con los Estados extranjeros. La Comisión de Diputados esta conformada por 27 legisladores distribuidos mas o menos proporcionalmente a la representación política que se tiene en la Cámara, y esta conducida por un Presidente -invariablemente del partido oficial- dos vicepresidentes y dos secretarios. En Senadores la Comisión esta conformada por 15 legisladores y tiene una estructura de autoridades diferente que en Diputados: un presidente, un vice y un secretario.

El funcionamiento de las Comisiones de Relaciones Exteriores -tanto de Diputados como de Senadores- se restringe a una reunión semanal ordinaria donde se tratan aquellos proyectos que ingresaron por Mesa de Entrada y fueron girado por su contenido a la Comisión. Previo a las reuniones los legisladores reciben una orden del día a tratar en la reunión, la inclusión de los proyectos esta a cargo exclusivamente del presidente que tiene la capacidad de frenar los proyectos que considera poco relevantes o contrarios a las posiciones del ejecutivo. Para que un proyecto sea incluido un legislador debe conseguir el favor del Presidente o que otros tres legisladores insistan con su tratamiento.

Las posiciones con respecto a cada proyecto se discuten previamente a la reunión entre los parlamentarios de cada bloque y luego en la Comisión cada bloque a través de sus legisladores exponen su posición particular o del bloque en su conjunto. En algunos casos -sobre todo en el tema de la integración regional- las diferencias se acortan entre los bloques pero surgen resistencias de legisladores que representan a provincias o en algunos

casos a intereses económicos afectados por el proceso de integración.

Una vez discutido -si fuera necesario por no haber acuerdo- se procede a votar y la Comisión eleva para su tratamiento en el recinto un despacho -o mas, uno en mayoría y otros en minoría- firmado por el presidente y todos los integrantes de la Comisión. A la hora de votar -tanto en la Comisión como en la Cámara- los legisladores, salvo excepciones, votan de acuerdo a lo que marca el jefe del bloque. Esta realidad no permite afirmar también que en el momento de conformar las Comisiones lo que se busca de un miembro no es tanto su especialización en el tema sino el grado de fidelidad a la hora de votar.

Con respecto a Gran Bretaña el Congreso Argentino ha sido bastante prolífico, ya que a lo largo de los diez años de la restauración democrática se han presentado una totalidad de 204 proyectos con referencia a ese país (57 en el Senado y 147 en Diputados). De la totalidad de estos proyectos han sido aprobados 32 ( 19 en el Senado y 13 en Diputados) y 2 aún están vigentes para su tratamiento, el resto 170 proyectos, han perdido vigencia por haber pasado dos períodos legislativos sin tratamiento<sup>10</sup>.

En cuanto a la distribución de los temas sobre los que tratan los proyectos aprobados desde 1983 a la fecha al menos la mitad de ellos son pedidos de informes al ejecutivo sobre diversas situaciones conflictivas en la relación con Gran Bretaña y declaraciones de repudio. Entre los primeros se destacan los pedidos de informes por la ampliación de la zona de exclusión, por el otorgamiento de permisos de exploración petrolera en Malvinas, por la instalación del aeropuerto militar y sobre la conexión aérea entre Chile y las Islas Malvinas. Entre las declaraciones de repudio figuran varias por declaraciones de diversos funcionarios británicos y por maniobras militares realizadas tras la ampliación de la zona de exclusión.

El resto de los proyectos se reparten entre diversas recomendaciones de creación de una comisión de estudio sobre Malvinas, un sello postal, una emisora de radio que alcance a las islas, varias publicaciones sobre el tema Malvinas; y varias declaraciones de beneplácito por la reanudación del diálogo entre ambos países.

## NOTAS

1 Sobre el estudio de las políticas exteriores latinoamericanas ver Heraldo Muñoz: "El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: Temas y enfoques dominantes" en Manfred Wilhemmy (Ed). La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América latina. GEL 1987

2 Para una mejor comprensión del proceso de formulación de la política exterior ver: William Bucehus, Foreign Policy and Bureaucratic Process. Princeton University 1974. y también Lincoln Bloomfield, The Foreign Policy Process. Prentice Hall, New Jersey. 1982

3 Para este tema ver: I.M.Destler, Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy . Princeton University 1972.

4 Alexander George, Presidential Decision making in Foreign Policy. The effective use of information and advice. Westview Press. 1980

5 Para reconstruir el sistema de trazado de políticas con respecto a Gran Brataña fueron muy útiles las conversaciones con Francisco Diez -Jefe de Gabinete de la Cancillería entre 1984 y 1988- y con el Ministro José María Otegui -Director de Malvinas entre 1989 y 1992.

6 Existe además una Dirección Especial de la Cancillería dedicada a la cuestión Malvinas, por lo que seguramente toda información proveniente o hacia Gran Bretaña sea girada también a esta dirección.

7 Ver el excelente trabajo de Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Brookings Institution. 1974.

8 Según los datos proporcionados por la Dirección de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

9 Ver un artículo de Alvin Drischler, *Congress and Foreign Policy* en *SAIS Review*. Vol. 6 N° 2 Summer-Fall. Washington 1986. y también Thomas Frank & Edward Wiesband, *Foreign Policy by Congress*. Oxford University Press. New York 1979.

10 Elaboración estadística propia en base a datos proporcionados por la Dirección de Información Parlamentaria y la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la Nación.