



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Coherencia en la política exterior argentina.

El caso del G-20.

Alumna: Lic. María Dolores Martí

Tutor: Ph.D. Juan Gabriel Tokatlián

Diciembre 2013

Abstract

El objeto de estudio de este trabajo ha sido la coherencia interna y horizontal en la construcción de la política exterior argentina para el G-20: coherencia generada desde los liderazgos y las instituciones, manifestada y a la vez producto de la coordinación y la congruencia; a través de la construcción de una estrategia común, planificada y consensuada. Esta coherencia es la variable que ha permitido explicar si ha variado la política exterior argentina en dicho foro.

Para lograrlo se ha repasado el recorrido histórico del G-20 desde sus orígenes; se identificaron las corrientes académicas que analizan al G-20 y la arquitectura financiera internacional; se ha observado el posicionamiento argentino en términos de decisiones, temas relevantes y propuestas, analizando el rol de los liderazgos y de las burocracias; y finalmente se ha comprendido en el caso puntual del G-20 el proceso de toma de decisión en las estructuras nacionales.

Cronológicamente, se buscó identificar la coherencia desde la gestación del G-20 en 1999. Sin embargo, la introducción de las Cumbres Presidenciales ha sido interesante para comprender la congruencia y la coordinación entre el ministerio de Economía, el Banco Central, la Presidencia de la Nación y la Cancillería, actores principales del proceso de formulación de política exterior en la cuestión del G-20. El aporte testimonial de quienes han participado en los procesos decisorios de la política exterior ha tenido un valor particular en la investigación, en la medida en que ha permitido acceder al contexto y escenario en el cual se formula y aplica la política exterior para el G-20.

Se han estudiado los debates sobre coherencia, coordinación y congruencia en la gestión de políticas públicas, y en la política exterior, entendida como una política pública que integra múltiples actores y múltiples aristas. Se analizó la posición argentina en el foro, en términos de decisiones, temas de agenda y propuestas; y la coherencia –la congruencia y la coordinación– desde los liderazgos y la burocracia.

El G-20 es un área de política exterior relevante para la Argentina y para el sistema internacional en su conjunto; y la coherencia en las políticas es una de las dimensiones que hacen a la credibilidad internacional: de allí la pertinencia intrínseca del objeto de estudio.

1. Introducción	7
2. Marco de referencia: coherencia, congruencia y coordinación	14
2.1. La coherencia desde la perspectiva argentina y latinoamericana	14
2.2. Los estudios europeos y norteamericanos. El concepto de coherencia vertical y horizontal.	20
2.3. El concepto de coherencia: coherencia interna	25
<i>2.3.1. El rol de las instituciones y de la burocracia</i>	25
2.4. Marco de referencia: la coherencia desde la perspectiva burocrática e individual	38
3. La agenda del G-20. El rol de Argentina y el armado de su política exterior.	40
3.1. El origen: del G-7 al G-20 y su evolución como foro internacional.	42
3.2. 2008 como punto de inflexión: la crisis internacional y el surgimiento de las Cumbres	49
<i>3.2.1. 2008: Brasil y la Cumbre de Washington</i>	49
<i>3.2.2. 2009: Gran Bretaña y las Cumbres de Londres y Pittsburgh</i>	51
<i>3.2.3. 2010: la presidencia de Corea y las Cumbres de Toronto y Seúl</i>	53
<i>3.2.4. 2011: Francia y la Cumbre de Cannes</i>	55
<i>3.2.5 2012: México – 2013: Rusia</i>	57
3.3. Argentina y su posicionamiento en el G-20	60
<i>3.3.1. Posicionamiento argentino en el G-20: agenda, objetivos e intereses nacionales</i>	62
3.4. Toma de decisión argentina para y dentro del G-20: quiénes y cómo deciden	78
3.5. Los factores exógenos	83
3.6. Coherencia interna y horizontal: instituciones a la luz de la congruencia y la coordinación	84
4. Conclusión	88
5. Bibliografía	96

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Argentina y el G-20 durante la crisis del año 2001	46
Cuadro 2: La participación de Argentina el G-20 durante el año 2011. Precios agrícolas y reestructuración de deuda	56
Cuadro 3: Volatilidad de los precios de los alimentos y seguridad alimentaria. El rol del G-20 y la posición argentina	58
Cuadro 4: Agenda del G-20 en las Cumbres	59
Cuadro 5: Prioridades para Argentina en el G-20, según los encuestados	69
Cuadro 6: Volatilidad de los precios de los alimentos y seguridad alimentaria	76

Siglas utilizadas

G-20: El Grupo de los 20 es un foro de 19 países, más la Unión Europea, donde se reúnen regularmente, desde 1999, jefes de Estado (o Gobierno), gobernadores de bancos centrales y ministros de finanzas. Está constituido por siete de los países más industrializados —Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido— (G-7), más Rusia (G-8), más once países recientemente industrializados de todas las regiones del mundo, y la Unión Europea como bloque económico. Es un foro de cooperación y consultas entre los países en temas relacionados con el sistema financiero internacional. Estudia, revisa y promueve discusiones sobre temas relacionados con los países industrializados y las economías emergentes, con el objetivo de mantener la estabilidad financiera internacional.

G-14: Es el grupo de los líderes de las naciones del G8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia) más los líderes de 5 de las principales potencias económicas emergentes, el G-5 (Brasil, China, India, México y Sudáfrica), que en julio de 2009 sumó a Egipto.

G-8: Es un grupo de países conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia.

G-7: Es un grupo de países por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, que se reúne anualmente desde 1976 para debatir cuestiones políticas y económicas que a las que tienen que enfrentarse sus sociedades y la comunidad internacional.

BRICS: se emplea la sigla BRICS para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica,

OCDE: Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. La OCDE ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. Los 34 países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Además de los 34 Estados miembros de la OCDE, 12 países no miembros han firmado la implementación de las Directrices de la OCDE: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Egipto, Jordania, Letonia, Lituania, Marruecos, Perú, Rumanía y Túnez.

“Se necesitan políticas para un crecimiento sostenible, equitativo y democrático. Esta es la razón del desarrollo. [...] El desarrollo consiste en transformar las sociedades, mejorar las vidas de los pobres, permitir que todos tengan la oportunidad de salir adelante y acceder a la salud y a la educación. Este tipo de desarrollo no tendrá lugar si sólo unos pocos dictan las políticas que deberá seguir un país.

Conseguir que se tomen decisiones democráticas quiere decir garantizar que un abanico de economistas, funcionarios y expertos de los países en desarrollo estén activamente involucrados en el debate”

Joseph Stiglitz

“Over the next seven years policy coherence for development will be at the heart of all decisions in foreign policy”

Thijs Berman, miembro del Parlamento Europeo

Coherencia en la política exterior argentina. El caso del G-20.

1. Introducción

Las relaciones internacionales han dejado de ser terreno exclusivo del ministerio de relaciones exteriores. El crecimiento y la diversificación del sistema de política exterior es resultado directo de los cambios que se han gestado como consecuencia de la globalización tanto en la escena interna como en la internacional. La diplomacia se ha vuelto una actividad multidisciplinaria que exige la intervención de especialistas en muy variadas disciplinas y la acción paralela, con frecuencia autónoma, de diversas dependencias administrativas.

Varios nuevos elementos hacen importante el estudio del proceso de construcción de la política exterior. Entre ellos se encuentran la creciente interdependencia, es decir, la ausencia de una división clara entre los asuntos domésticos y externos, que lleva a los Estados no solo a responder adecuadamente ante las exigencias internacionales, sino también a que actúen internamente de manera responsable, debido a que su actuación tendrá importantes efectos en sus relaciones exteriores. Al mismo tiempo, el aumento de la complejidad de las relaciones internacionales, y de cada tema de política exterior en particular, trae consigo exigencias adicionales de coordinación, de mayor análisis técnico, y de amplitud de debate; y finalmente el carácter cada vez más negociado del proceso decisorio: la formulación de la política exterior ya no se limita a la maquinaria estatal, sino que deben participar de ella un gran número de diversos actores. Asimismo, resulta importante avanzar sobre la investigación de los factores internos que influyen en el comportamiento de la política exterior.

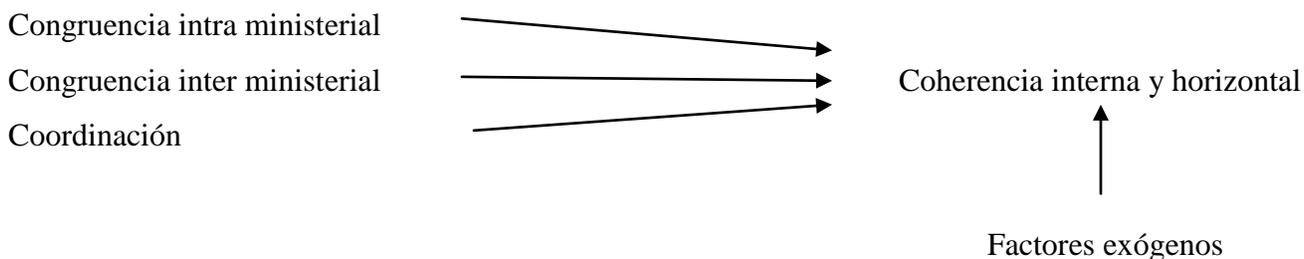
A menudo la política exterior de un país es percibida como un proceso racional, coherente y orientado hacia ciertos objetivos generales elaborados por el Jefe de Estado con el consejo y la asistencia de su Ministro de relaciones exteriores. Sin embargo, la formulación de la política exterior es un proceso 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 según distintas perspectivas, son en reiteradas oportunidades el producto de verdaderas "pugnas" al interior del sistema. En este sentido, 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.

La reconciliación de ese pluralismo intragubernamental de las relaciones internacionales con la necesidad de asegurar coherencia en la actuación internacional a fin de evitar contradicciones se puede lograr mediante el establecimiento de dos mecanismos destinados a asegurar la coordinación entre: a) los órganos de la administración central (coordinación horizontal) y la Cancillería y b) los órganos de la administración regional descentralizada (coordinación vertical) y la Cancillería.

Este marco de referencia busca definir las dinámicas de construcción de política exterior hacia el interior de un Estado. En este caso, la aplicación será específicamente sobre las cuestiones que hacen a la política exterior argentina respecto del G-20.

En el presente trabajo se busca explicar si ha variado la política exterior argentina en relación al G-20, es decir, si hay coherencia en dicha política. En consecuencia, la presente investigación tendrá como variable dependiente la coherencia interna y horizontal, y como variables independientes la congruencia intra e interministerial y la coordinación. La variable interviniente serán los factores exógenos a la realidad argentina.



Para la definición de las variables se hará hincapié en la coordinación de equipos, comunicación interna, estabilidad de equipos de trabajo, políticas transversales y roles y tipos de liderazgo en las

decisiones en las distintas áreas que trabaja el G-20; que a su vez son los indicadores que nos permitirán comprender la coherencia interna y horizontal.

De este modo, el objetivo central del trabajo es observar si existe coherencia en la política exterior argentina específicamente en el caso G-20; es decir, cómo se caracteriza la toma de decisión para la formulación de dicha política exterior, quiénes intervienen y cómo ésta dinámica, se relaciona con la coherencia interna y horizontal.

Al mismo tiempo, para lograr el objetivo principal se han delineado objetivos específicos:

- Observar el posicionamiento argentino en términos de decisiones, temas relevantes y propuestas;
- Analizar el rol de los liderazgos y de las burocracias; y
- Comprender en el caso puntual del G-20 el proceso de toma de decisión en las estructuras nacionales.

Cronológicamente, se buscará identificar la coherencia desde la gestación del G-20 en 1999. Sin embargo, la introducción de las Cumbres Presidenciales será interesante para comprender la congruencia y la coordinación entre el ministerio de Economía, el Banco Central, la Presidencia de la Nación y la Cancillería, actores principales del proceso de formulación de política exterior en la cuestión del G-20.

En función de la investigación, se abordó la información desde los documentos oficiales publicados por el G-20, las declaraciones oficiales de la Presidencia y los ministerios, los artículos de prensa respecto al foro y los estudios académicos sobre coherencia, coordinación y congruencia en la constitución de una política. Más aún, frente a la dificultad detectada de falta de información en Argentina respecto a su posicionamiento y estrategia en las diferentes reuniones, comunicados y Cumbres del G-20, se recurrió a los participantes del proceso de construcción de dicha política. A través de entrevistas en profundidad con informantes calificados que fueron parte y actualmente participan del proceso se buscó detectar la jerarquización de las decisiones y la descentralización o centralización de poder e información en lo que respecta al G-20. Si bien esta metodología presentó un desafío para recolectar información sensible y estratégica, los resultados han sido positivos en

términos de información y predisposición. Sin embargo, los entrevistados solicitaron no ser identificados.

El trabajo se organiza en cuatro capítulos que involucran distintos aspectos de la investigación y que buscan realizar los aportes necesarios para estudiar en profundidad el tema de estudio.

El **primer capítulo** recolecta los aportes académicos y estudios sobre la variable dependiente, central en el trabajo: la coherencia. Tanto desde América Latina como desde Europa y Estados Unidos la cuestión de la coherencia en la dinámica y en el proceso de toma de decisión y de construcción de política exterior surgen como cuestiones esenciales para mantener el liderazgo, la credibilidad y la imagen internacionales. Al mismo tiempo, se identificaron dos grandes áreas de toma de decisión en política exterior: el rol de las burocracias y el papel de los liderazgos; entidades decisorias que cobran fuerza en la toma de decisión, compiten y en definitiva generan o no la coherencia en las acciones y decisiones estatales. Es a partir de la concepción de que la política exterior es un juego de doble nivel (Putnam, 1996) que la coherencia se observa desde las unidades y entidades internas, con sus características, virtudes, defectos y rutinas. La competencia y puja por el poder entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, la coordinación y congruencia inter e intraministerial, el presidencialismo, la “democracia delegativa” (O’Donnell, 1994) y la planificación estratégica tanto a nivel nacional como ministerial conforman este marco de referencia que luego se aplicará a la cuestión argentina en el G-20.

El **segundo capítulo** analiza la coherencia de Argentina en la cuestión del G-20. Inicialmente se introdujo el tema del G-20 como foro. Seguidamente, por un lado se identificó el posicionamiento de Argentina en dicho foro, las intervenciones y la participación. Argentina fue incorporada en el G-20 en 1999 “por su fuerte alineamiento con los Estados Unidos” (Abeles, 2010: 21), particularmente en lo que refiere a la adopción de las *recetas* neoliberales: Argentina abogó por políticas de desregulación, presentando congruencias entre la política doméstica y las tendencias internacionales que el foro G-20 propugnaba para los Estados. Sin embargo, luego de la crisis del año 2001, se quebró la alineación *automática* con Estados Unidos y la inserción internacional viró hacia una relación más profunda con las economías emergentes.

Actualmente, el posicionamiento argentino en el foro se sostiene sobre: “1. Conseguir más poder para los países emergentes. 2. Reclamar que existan menos condicionalidades para el otorgamiento de créditos de organismos multilaterales, especialmente del Fondo Monetario Internacional. 3. Criticar a las calificadoras de riesgo. 4. Eliminar los paraísos fiscales” (Gutierrez Girault, 2010: 34). En el contexto del G-20, la participación de Argentina es relevante a partir de su experiencia tras las crisis socio económicas que ha enfrentado y resuelto, y a partir de su rol de articulador (y representante) en América Latina¹.

En segundo lugar, se estudió el rol de los líderes en la toma de decisión respecto al G-20: quiénes intervienen, los tipos de liderazgo y quién predomina. Las personalidades, las afinidades, las preferencias, las superposiciones y las responsabilidades son cuestiones que hacen a los matices de dichos principios y que hacen no solo de la Argentina (y de cada Estado) un caso particular, sino que cada tema en cuestión merece ser analizado en profundidad, de modo de comprender cómo se organizan los procedimientos y cómo impacta coherencia. Finalmente se profundizó en el rol de las burocracias involucradas en la construcción de la estrategia G-20. Se detectaron cinco instituciones en juego, con distintos intereses y procedimientos, donde la coordinación y la congruencia son cuestiones esenciales y que impactan en la coherencia interna y horizontal de cualquier política pública.

Se profundizó en el hecho de que los canales de acción conducen a la conformación de la *unidad decisoria* y en los canales informales que existen entre las distintas áreas de trabajo y entre los distintos actores. Es, sin embargo, de público conocimiento la centralidad de la Presidencia en la toma de decisión y en la construcción del posicionamiento. Al mismo tiempo, se ha estudiado que la política internacional se ha visto en la historia argentina reciente fuertemente influenciada por las cuestiones domésticas (Russell, 2008), lo que contribuye a la importancia de los liderazgos y burocracias internas en el proceso decisorio.

¹ Múltiples análisis resaltan la importancia de Argentina en relación a México y Brasil, quienes reflejan el alineamiento y la representación de los intereses de Estados Unidos (a partir del NAFTA) y del BRIC. En este contexto, Argentina podría desarrollar el rol de representante y articulador de América Latina, de sus intereses, cultura, objetivos, identidad, etc. Más aún, se esboza en algunos artículos (Levi Yeyati, 2010) que Argentina se encuentra en una posición similar a la que ocupa Francia en Europa o Corea en Asia.

En esta línea, la legislación argentina establece la necesidad de formalizar mecanismos de articulación entre las dependencias gubernamentales, a través de la Ley de Ministerios². En ella, se instituye la responsabilidad de los Ministros de *coordinar con los demás ministerios los asuntos de interés compartido*. Al mismo tiempo, explica que [los asuntos sobre un interés compartido], *deberán haber sido previamente coordinados con todos los sectores en ellos interesados, de modo que las propuestas resultantes constituyan soluciones integradas*. Queda de este modo constituido el principio de coordinación entre estructuras burocráticas, entre funcionarios y entre Ministros, a través de canales formales e informales, al mismo tiempo que queda constatado el principio de coherencia entre dichos aparatos institucionales, en pos del interés nacional.

Finalmente, el **tercer capítulo** busca conjugar todo lo estudiado y plasmar las distintas conclusiones a las que se ha arribado.

El interés por el estudio de la coherencia en el foro G-20 ha surgido de la conjunción de dos factores: primero, alentado por la importancia que reporta el G-20 en la actualidad; y segundo, por la centralidad que refiere la coherencia en el proceso decisorio en la construcción de la política exterior, en la planificación estratégica y en la credibilidad internacional.

Muchas veces la construcción de la política exterior ha sido comprendida como un proceso racional, coherente y regido por el interés nacional, definido por la Presidencia. No obstante, la realidad nos permite observar que dicho proceso conlleva una compleja dinámica de toma de decisión, que involucra a muchos actores (individuos, grupos de presión, burocracias), que al mismo tiempo poseen intereses distintos y procedimientos disímiles. La participación de distintas organizaciones en la formulación de la política exterior muchas veces pone en riesgo la coordinación y la coherencia de la política exterior de una administración, por lo que el Jefe de Estado debe involucrarse en la generación de mecanismos de control y el fomento de la coordinación, o simplemente concentrar la decisión.

² Ley 26.338

El caso G-20 resulta interesante y complejo, y todas las variables desplegadas serán puestas en juego para poder estudiar más en profundidad la dinámica y –en definitiva- el resultado de nuestra política exterior en este asunto central para las relaciones internacionales contemporáneas.

2. Marco de referencia: coherencia, congruencia y coordinación

“The world is extraordinarily complex, incoherent, and changing, while people are limited in their capacities to process information and fully satisfy standards of ideal rationality in their attempts to maximize their interests”.

Philip E. Tetlock (1998)

El concepto de coherencia ha sido poco ilustrado por estudios académicos relacionados con la ciencia política, las relaciones internacionales y la sociología en la Argentina. Podría suplirse con la existencia de estudios que comprenden las decisiones y las políticas a partir de las continuidades y cambios, que identifican las rupturas y persistencias de determinadas políticas a lo largo de un ciclo en particular. Al mismo tiempo, la falta de documentos formales y públicos al interior del Poder Ejecutivo (desde la Presidencia y desde cada ministerio) que definan objetivos, prioridades, metas y fundamentos dificulta la identificación de la coherencia y consistencia de las políticas, programas y medidas gubernamentales. En este apartado se busca caracterizar el estado actual del conocimiento sobre el concepto de coherencia, haciendo hincapié –por un lado- en la congruencia y la coordinación; y –por otro- en el rol de las instituciones burocráticas y de los liderazgos.

2.1. La coherencia desde la perspectiva argentina y latinoamericana

La cuestión de la coherencia y congruencia de la política exterior no ha sido estudiada por académicos argentinos en forma sistemática. Es un tema incipiente en tanto se ha intensificado el estudio de la política exterior como política pública. El alcance de los análisis realizados refiere a un recorrido por la historia de la política exterior nacional, que busca identificar los temas de agenda que perduran y aquellos que varían según las distintas administraciones o según los gobiernos democráticos y de facto, logrando así establecer una identificación de continuidades y cambios en política exterior y consecuentemente una detección de las (in)coherencias e (in)congruencias en la misma.

En este sentido, José Paradiso (1993) destaca los trabajos de Juan Carlos Puig (1984) y Gustavo Ferrari (1981), que identificaron “las que se denominaron *constantes* de la política exterior [...]. Ambos autores desestimaban, o al menos moderaban los alcances de la hipótesis sobre erraticidad [y] subrayaban los componentes de continuidad” (Paradiso, 1993: 10).

El trabajo de Juan Carlos Puig (1984) destaca en primer término que “por cuanto un análisis superficial de la política exterior e internacional [de la Argentina] parecería demostrar su incoherencia permanente” (Puig, 1984: 91), realizando una suerte de “lista de incongruencias” (Puig, 1984: 92). En su ensayo recorre la política exterior argentina desde su independencia hasta 1983, identificando en una primera etapa que va desde 1810 hasta 1945 una “coherencia fundada en un espejismo, pero coherencia al fin [...]. La coherencia interna de la política exterior se mantuvo en forma manifiesta; la coherencia externa también, pero a partir de un espejismo: la visión de un mundo centrado en Europa que no correspondía ya a la realidad vital” (Puig, 1984: 132-133). Asimismo, destaca a la Tercera Posición como un “nuevo proyecto, [...] una nueva coherencia, [...] tan coherente como el de la generación del 80, el alberdiano” (Puig, 1984: 140). Finalmente, en el período iniciado en 1976 “nunca llegó a estructurarse en un proyecto coherente y global. Para que una política sea exitosa a la larga debe adaptarse, interna y externamente, al principio de congruencia social, según el cual las transformaciones que se producen en un subsistema societal deben ser acompañadas por cambios congruentes en los demás subsistemas, pues de otra forma no habrán de perdurar o se manifestarán en forma incoherente” (Puig, 1984: 155-156).

Sin embargo, para José Paradiso, “los juicios sobre inconsistencia y erraticidad en el desempeño diplomático reconocían una larga tradición jalonada por opiniones de muy prestigiosas personalidades, las que, con frecuencia, se habían remitido a la célebre frase *la victoria no da derechos*” (Paradiso, 1993: 8). “Las críticas a la fragilidad e ineficiencia de la Cancillería –por lo general acompañadas de menciones a la eficacia de las de Chile y Brasil- reaparecerían una y otra vez, sea como resultado de la lógica de la oposición que ha teñido toda la vida política del país, sea como sostén de planteos específicos en esa materia” (Paradiso, 1993: 9). Sin embargo, con el regreso de la democracia, “era necesario articular una política exterior coherente, racional, previsible y redefinir las orientaciones de la política económica apartándose de modelos impuestos por la fuerza y de resultados tan comprometedores” (Paradiso, 1993: 183).

Por otro lado, Van Klaveren define que a lo largo de su historia, Argentina “nunca pudo resolver en forma coherente sus conexiones externas, ora por la vacilación estructural, ora por los sucesivos planteos militares o los derrocamientos de los gobiernos” (Van Klaveren, 1990: 19). Los cambios en la

política exterior “no solo conforman un cuadro errático e incoherente desde el punto de vista de la política exterior, sino que revelan la fuerte imbricación entre la política interna y la política externa en Argentina” (Van Klaveren, 1990: 20). Sin embargo, resulta importante destacar que desde la recuperación de la democracia, el país ha llevado adelante “una política externa más pragmática que en el pasado, aunque varios expertos insisten en destacar que no se ha abandonado del todo una cierta tendencia a buscar confrontaciones innecesarias y llevar adelante una política de prestigio que puede resultar contraproducente por no apoyarse en fundamentos sólidos y por esconder contradicciones” (Van Klaveren, 1990: 23).

A partir del análisis de la política exterior argentina en lo que refiere al período democrático, emergen dos visiones antagónicas: por un lado, que “se trata de una política errática: cambia sustancialmente con cada gobierno y carece de la orientación que sólo la defensa de un conjunto de intereses de fondo, relativamente permanentes, puede ofrecer” (Fontana, 2009: 4); y por el otro, haciendo a un lado los recursos discursivos que “existen continuidades en una medida mayor que la esperada y que es posible identificar un interés nacional que, en parte se va definiendo, y en parte proviene de nuestra historia” (Fontana, 2009: 4).

Asimismo, en lo que refiere a los actores, en relación con las instituciones gubernamentales y el proceso de decisión, “la discontinuidad en la formación de las políticas se manifiesta en la ruptura del monopolio de participación de los círculos elitistas tradicionales, el surgimiento de nuevos actores y estructuras, y los cada vez más frecuentes disensos y conflictos al interior de grupos políticos que sustentan posiciones opuestas en política exterior, y que en forma creciente buscan desplazarse mutuamente de sus posiciones de poder e influencia” (Russell, 1990: 136).

Complementariamente, resulta pertinente identificar algunas perspectivas respecto a la coherencia de las políticas públicas, relacionadas con la congruencia y la coordinación en los procesos de diseño y toma de decisión.

En relación a los procesos institucionales vale resaltar el trabajo de Carlos Acuña (2010), abogado a las cuestiones de coordinación intergubernamental en pos de la coherencia y congruencia de las políticas públicas. Allí se señala que “la coherencia y la coordinación hacen referencia a planos de la

decisión y acción gubernamental que, si bien diferentes, se entrelazan y condicionan mutuamente. Políticas coherentes en su diseño pueden resultar incoherentes por su implementación” (Acuña, 2010: 18). Al mismo tiempo, “la coordinación [...] puede chocar con obstáculos derivados de la incoherencia de las políticas” (Lahera, 2006: 75).

En este sentido, “la cuestión de la coherencia se refiere a los objetivos buscados y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores” (Acuña, 2010:19). Al mismo tiempo, se define la coherencia como una “cualidad *vertical*, que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política” (Acuña, 2010: 20). Por otro lado, “la coordinación tiene por objeto la consistencia en el plano *horizontal*, interno al universo de los medios que constituyen las políticas” (Acuña, 2010:20).

Sin embargo, “los esfuerzos por lograr una mayor coordinación confrontan enormes obstáculos, con fracasos no solo frecuentes sino previsibles y reiterados, con causas y consecuencias recurrentes” (Acuña, 2010:20) y en esta perspectiva el trabajo esboza que “la coordinación de política debe satisfacer [...] la limitación de competencias, [...] que suele ser el resultado de decisiones discretas” (Acuña, 2010: 31).

Por lo tanto, la perspectiva resalta que “la gobernanza exige articular esfuerzos tras objetivos o valores, con visiones compartidas de largo plazo, políticas con horizontes temporales amplios, acciones para la construcción y preservación de capital humano, económico y natural, proyectos con periodos relativamente largos de maduración” (Acuña, 2010: 26). De este modo, “la coordinación es reconocida como un mecanismo de gestión pública que permite reducir contradicciones o redundancias y, a la vez, desarrollar políticas integrales. Por tanto, y tomando como primera referencia lo que sucede en la gestión estatal de las políticas públicas, la coordinación permitiría alcanzar los siguientes objetivos: a) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; b) reducir las inconsistencias de las políticas; c) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; d) atenuar el conflicto político y burocrático; y e) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas” (Acuña, 2010: 61).

En la misma línea resulta pertinente el trabajo de Roberto Martínez Nogueira (2010), relacionado estrechamente con la coordinación y la coherencia de las políticas públicas. Inicialmente destaca que “los gobiernos deben operar en un campo de fuerzas orientadas en direcciones a veces diametralmente opuestas, con factores internos y externos que inciden y hasta determinan sus decisiones, haciendo en extremo difícil la coherencia de su accionar” (Peters y Savoie, 1996). Así, los Estados confrontan dilemas y tensiones entre “derechos, criterios y políticas dirigidos o reconocidos en forma universal a toda la ciudadanía, y las demandas de atención particularizada o privilegiada a situaciones, grupos o territorios” (Martínez Nogueira, 2010: 5).

De este modo, uno de los mayores problemas de los gobiernos es “lograr la convergencia de propósitos, contenidos e impactos, tanto recíproca como inter-temporalmente, es decir, de alineamiento de las decisiones estratégicas, de gestión y operativas” (Martínez Nogueira, 2010: 6). Este problema induce consecuentemente, según Garnier (2000), a la armonización sectorial e intersectorial y a las orientaciones y acciones de múltiples jurisdicciones, actores y organizaciones. Para ello, la toma de decisiones debe estar enmarcada en “reglas de juego explícitas y consistentes, regida por prioridades sustantivas y temporales” (Martínez Nogueira, 2010: 6).

En este sentido, Martínez Nogueira (2010) define entonces que la cuestión de la coherencia se refiere a los objetivos e impactos buscados, así como a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores. La coherencia se manifiesta en “las razones que gobiernan las intervenciones. Remite a la noción de unidad e integración entre los fines, de las estrategias para alcanzarlos y de los medios más aptos para ello. Estos medios son las políticas (comprehensivas, transversales y sectoriales) junto a sus desagregaciones en programas, proyectos y actividades. [...] La coherencia es una cualidad “vertical” que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política. Las condiciones para la coherencia y la coordinación se localizan tanto en el plano político (governabilidad, actores, liderazgos, capacidades, etc.) como en lo técnico (movilización de conocimientos, existencia de dispositivos analíticos, sistemas y procedimientos para la anticipación y el cálculo para la evaluación de alternativas y para la acumulación de aprendizajes, etc.)” (Martínez Nogueira, 2010: 11).

Al mismo tiempo, junto a la visión y a la definición estratégica, los objetivos de gobierno constituyen los parámetros críticos para la evaluación de la coherencia de las políticas. “El planeamiento

estratégico a nivel sectorial y organizacional es un medio para fortalecer el alineamiento de la acción con los objetivos de las políticas, preservando la coherencia” (Martínez Nogueira, 2010: 26).

En conclusión, Martínez Nogueira (2010) manifiesta que la consistencia se manifiesta en dos dimensiones. “La primera es la coherencia de las políticas públicas en sus aspectos sustantivos, lo que implica orientaciones compartidas, contribuciones a fines explicitados, complementariedades de impactos e integración a estrategias convalidadas socialmente [...] La segunda dimensión es la coordinación. Si bien esta cuestión también es de naturaleza política, es más manipulable a través de diseños e incentivos. La reducción de las excesivas diferenciaciones de competencias entre las organizaciones públicas, las definiciones de programas, proyectos y líneas de acción pensadas en mayor medida desde el ciudadano receptor que desde el aparato de producción estatal, la construcción de visiones y “doctrinas” operacionales compartidas” (Martínez Nogueira, 2010: 39).

Análogamente a lo que ocurre en Argentina, en América Latina no abundan estudios sobre la coherencia y consistencia de la política exterior. No obstante, el enfoque que propone Alba Gámez (2005) resulta de utilidad y pertinencia, en la medida en que aborda la coherencia desde la comprensión de las fuentes de cambio en política exterior, buscando explicar los redireccionamientos que impactan en una política que se solía sostener en el tiempo que no surgen por la sustitución de un régimen sino que se elabora y mantiene en el seno de un Gobierno o régimen.

Focalizado en los trabajos de Hermann (1990) y Holsti (1991), sumergidos en las cuestiones del sistema político interno que promueve un cambio fuerte en política exterior, el análisis de Gámez sostiene que el cambio en la política exterior es propiciado por las modificaciones en sus preferencias de política: pueden variar los niveles de compromiso con la política del Gobierno; el grado de apoyo, oposición o indiferencia de determinados actores clave; y la relevancia del tema en la lucha por el poder interno (Gámez, 2005).

La estructura burocrática cobra un fuerte protagonismo en esta visión, a partir de la concepción de que la elaboración de las políticas es producto de un proceso de negociación dentro de los grupos burocráticos. Por este motivo, el éxito de una política determinada se relaciona con la presencia de individuos clave que posean conocimiento, capacidad y poder. El enfoque pluralista de las relaciones internacionales focaliza en esta perspectiva, donde la política exterior es el resultado de un proceso en

el cual una pluralidad de actores –como grupos de interés, burocracias e individuos- busca hacer prevalecer sus intereses (Gámez, 2005).

Esta visión, por lo tanto, concibe que las decisiones y acciones de los gobiernos emergen a partir de la interacción, la competencia y los pactos. La conducta nacional en cuestiones internacionales puede concebirse como consecuencia de juegos intrincados y sutiles, simultáneos y superpuestos, entre jugadores situados en posiciones de gobierno (Allison, 1969). De este modo, el contexto interno en general y la estructura institucional en particular es fundamental para explicar las variaciones, en tanto condiciona los incentivos de los políticos y de los grupos de interés.

Por otro lado, el análisis de Gámez hace fuerte foco en el rol de los liderazgos para comprender el “por qué de la continuación o cambio de una política determinada” (Gámez, 2005). En este sentido, se resalta la visión realista de las relaciones internacionales, que esboza que la personalidad del tomador de decisiones ejerce un papel importante y que no siempre está presente la racionalidad del líder, en tanto la idea del interés nacional puede ser y estar sujeta a manipulación (Needler, 1966).

2.2. Los estudios europeos y norteamericanos. El concepto de coherencia vertical y horizontal

La integración regional ha sido un disparador para el seguimiento de las conductas de política exterior de los Estados. La integración europea, siendo pionera en estos asuntos, ha profundizado en la cuestión de la coherencia y consistencia de las políticas exteriores de sus países miembros, a partir de las esferas de competencia que se han transferido por parte de los Estados. A partir de la gestación de la Unión Europea, se han definido áreas políticas donde ésta tiene competencias exclusivas, otras donde los Estados conservan la soberanía, y otras donde se comparte la competencia. Es en este contexto donde resulta importante profundizar el concepto de coherencia, a través del intercambio de responsabilidades y estructuras (den Hertog y Stross, 2011).

La búsqueda de coherencia en la política exterior europea ha sido una prioridad desde la firma del Tratado de Roma, con el objetivo de lograr eficiencia y efectividad en la toma de decisión. Al mismo tiempo, en pos de ser un actor activo e influyente en los asuntos globales, la Unión Europea establece la necesidad de coherencia de las dimensiones políticas y económicas de su política exterior. De

hecho, la coherencia es adoptada como uno de los principios rectores del Tratado de la Unión (Medina Abellán, M., 2002).

El término de coherencia tiene un trasfondo político e histórico importante, en tanto ha sido una cuestión recurrente de la política exterior europea (EFP por sus siglas en inglés). A pesar de que fue introducido en un texto legal en 1986, la coherencia como un comportamiento coordinado y basado en los acuerdos de la Unión se encuentra presente en documentos clave como la declaración producto de la Cumbre de Jefes de Estado en La Haya de 1969, el reporte de Luxemburgo de 1970, el reporte de Copenhague de 1973 y la Cumbre de París de 1974, entre otros. De este modo, la coherencia ha estado en los principales discursos políticos y académicos sobre la integración europea, donde se refiere a la necesidad de coordinación y cohesión de las decisiones (Medina Abellán, M., 2002).

Sin embargo, no es sino hacia el fin de la Guerra Fría que el concepto de coherencia asume especial importancia en los estudios europeos, debido a cuestiones interrelacionadas: la emergencia de la Unión en 1993 y la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (CFSP por sus siglas en inglés), necesitando de la consistencia para su funcionamiento y consolidación; la necesidad de desarrollar mecanismos institucionales para asegurar la consistencia de las políticas y de acción en niveles nacionales y europeos; la ruptura con el modelo de *alta política* y *baja política* y el nuevo significado de seguridad; el desarrollo de la Política de Defensa y Seguridad Europea y la importancia de la consistencia para su relacionamiento con otros organismos internacionales como las Naciones Unidas y la OTAN; la regionalización del sistema internacional y la proliferación de relaciones entre la Unión Europea y otros actores regionales (Medina Abellán, M., 2002). Al mismo tiempo, la iniciativa europea Policy Coherence for Development, surgida en 1993, es una de las instancias donde la coherencia es central. En tanto ésta se logra cuando las políticas domésticas –en determinadas áreas– adhieren al cumplimiento de los objetivos de desarrollo internacionales (Barry, King y Matthews, 2010), los conceptos de consistencia y coherencia resultan fundamentales.

En los años noventa el término coherencia se convierte en un término de referencia, y en objeto de discusión para su definición y categorización: se profundizaron los estudios sobre las cuestiones de coherencia y consistencia, tanto de las políticas y decisiones domésticas como de las internacionales y regionales. Los Tratados de Amsterdam, Maastricht y Niza establecen la coherencia como uno de los pilares de la cooperación europea.

Estas investigaciones colaboran con el objeto de estudio a profundizar en este trabajo. De este modo, las definiciones siguientes serán utilizadas como el marco de referencia conceptual sobre el que se trabajará a lo largo de la investigación.

La perspectiva europea principalmente rescata las dificultades analíticas para examinar la coherencia en las relaciones internacionales en general y la cooperación en particular (den Hertog y Stross, 2011), a partir de que no existe una definición común al término coherencia. La Unión Europea, la OCDE, Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales e investigadores utilizan distintas definiciones sobre coherencia. Al mismo tiempo, se rescata la diferenciación entre coherencia y consistencia.

En este contexto, a partir de la problemática analítica que se encuentra en la definición de la coherencia y consistencia política, se identifican al menos dos enfoques académicos relativos a esta cuestión.

Por un lado se encuentran las perspectivas que comprenden que los términos consistencia y coherencia pueden ser utilizados indistintamente (Carbone, 2008; Piciotto, 2005; Nuttall, 2005; Hoebink, 2004), a partir de que se consideran sinónimos o bien que se utiliza un término para definir al otro. La diferenciación radica en el inglés utilizado en la Unión Europea y en las otras lenguas dentro de la misma: mientras que consistencia es preferido en las versiones en inglés de los tratados europeos, el término coherencia es utilizado en las versiones francesas y alemanas.

Por otro lado, otros académicos esbozan que coherencia y consistencia no refieren al mismo significado, por lo que no pueden ser utilizados indiferentemente. Básicamente las aproximaciones que adhieren a esta diferenciación conceptual se basan en una suerte de orden jerárquico, donde la consistencia está subordinada a la coherencia. La consistencia es concebida simplemente como ausencia de contradicciones (Gauttier, 2004), o como ausencia de contradicciones entre diferentes áreas políticas (Parlamento Europeo, 2010: Artículo A), o como políticas individuales que no son internamente contradictorias a partir de objetivos políticos determinados (OCDE/DAC, 2001). La coherencia, sin embargo, contrasta con el término de consistencia a partir de su connotación *positiva*. En este sentido, se la ha definido como el logro de sinergia entre políticas (Gauttier, 2004 y OCDE/DAC, 2001) y con una estrecha relación con la consistencia: la consistencia política es una precondition esencial para –y una parte integral de– la coherencia política. Asimismo, la consistencia es la condición necesaria pero no suficiente para la coherencia; la consistencia se comprende como la

ausencia de contradicciones hacia el interior y entre políticas individuales, mientras que la coherencia política refiere al respaldo sinérgico y sistemático hacia el logro de objetivos comunes dentro y a través políticas individuales (den Hertog y Stross, 2011).

Al mismo tiempo, estas perspectivas tienen en cuenta la complejidad del concepto de coherencia, por lo que profundizan en las cuestiones de la clasificación de la misma en distintas categorías y niveles. De este modo, los abordajes conceptuales coinciden particularmente en una distinción de al menos dos niveles de coherencia: horizontal y vertical (Nuttall, 2001).

La coherencia horizontal refiere a la coherencia entre una política y otras políticas externas e internas del mismo ente político (den Hertog y Stross, 2011). En este caso, la coherencia horizontal es la consistencia entre distintas entidades gubernamentales en pos de un objetivo dado. Está basada en la vinculación, la comunicación, las estructuras y los procesos, y se relaciona directamente con la coordinación de las burocracias, de modo de poder lograr una *única voz* sobre una cuestión determinada (Duke, 1999). La coordinación requiere, por lo tanto, de un marco de referencia institucional que logre guiar y conducir consistentemente la toma de decisión.

Más aún, es posible clasificar la coherencia horizontal en al menos dos subcategorías (den Hertog y Stross, 2011): por un lado en relación a políticas externas, como puede ser el comercio; y por el otro en relación a políticas internas, como puede ser la agricultura. Muchas veces la coherencia horizontal se aplica a cuestiones de política exterior, que atraviesan distintas entidades. Por este motivo, es necesario que existan entidades responsables de dicha coordinación que cooperen para lograr el objetivo establecido (Medina Abellán, M., 2002).

Finalmente, la coherencia vertical rescata la coherencia entre una política a nivel regional y otra a nivel estatal en la misma esfera. Puede también referir a las políticas de cooperación de los Estados miembros de un bloque regional y el bloque en sí. Por lo tanto, la coherencia vertical entra en juego cuando uno o más miembros de un bloque regional llevan adelante políticas nacionales que se diferencian de las políticas acordadas desde el bloque (Nuttall, 2005). La Unión Europea ha avanzado en cuestiones de coherencia vertical, que pueden ser un marco conceptual útil para bloques regionales en desarrollo como el Mercosur, donde la coherencia entre lo regional y lo nacional pueden presentar diferencias que generen futuros problemas hacia el interior del bloque. Al mismo tiempo, la

coherencia vertical puede trasladarse al nivel nacional-local, donde las políticas decididas a nivel nacional o provincial requieren de coherencia y congruencia a nivel provincial o municipal.

Estudios relacionados con la Policy Coherence for Development (Barry, King y Matthews, 2010) demuestran que las cuestiones de incoherencia política más recurrentes son las políticas agrícolas, comerciales y ambientales, aunque también existen casos en áreas como las finanzas, la ciencia y la tecnología, la seguridad y las políticas de migración.

Esta perspectiva expone que el desafío para la coherencia política son, en definitiva, los intereses domésticos y los conflictos que se generan entre los intereses de las partes involucradas. Esta es la razón de la prevalencia de las inconsistencias políticas (Barry, King y Matthews, 2010). Adaptar una política doméstica a otros intereses puede ir en contra de los propios intereses de la política inicial, y de aquellos que la apoyan o promueven. La cooperación para el logro de la coherencia es muchas veces fomentada por instituciones y acuerdos internacionales, que resaltan los beneficios mutuos a largo plazo de esta coordinación. Paralelamente, el análisis arroja que la coherencia puede ser considerada tanto como un proceso o como un resultado: se comprende como un resultado cuando la sustancia y la implementación de políticas deben ser coherente entre ellas, mientras que la coherencia como proceso refiere al proceso de formulación y planificación política en y entre entidades administrativas (den Hertog y Stross, 2011).

Cabe, por último, rescatar la coherencia interna, que refiere a la coherencia hacia el interior de una política determinada (Gebhard, 2011), que resalta la coherencia entre los objetivos de una misma política, la consistencia en los propósitos, los canales de acción, las funciones y el modo de implementación (Carbone, 2008).

Estos tres *tipos básicos* (den Hertog y Stross, 2011) de coherencia son los más estudiados en el mundo académico. Sin embargo, existen otros tipos de coherencia que para algunos casos son de suma utilidad, como por ejemplo la coherencia donante-destinatario, referido particularmente a la interacción entre políticas adoptadas por países industrializados y políticas de los países en desarrollo; la coherencia multilateral, relacionada con el modo de desempeñarse en mesas de negociación multilaterales; la coherencia institucional, entre dos distintos aparatos administrativos intergubernamentales, que trabajan con distintos métodos y burocracias (Nuttall, 2001); y la coherencia material y organizacional, que refieren a cuestiones estrictamente de la Unión Europea en

relación con el Tratado y al modo en que se toman las decisiones por los distintos organismos competentes (Neuwahl, 1994).

A partir del debate establecido se rescata la discusión acerca del concepto de coherencia, congruencia y consistencia, con su clasificación y definición, en la medida en que esclarece el marco conceptual a aplicar en el presente trabajo y que aporta distintas perspectivas que enriquecen y profundizan la conceptualización para su aplicación en el contexto de análisis que se desarrollará.

2.3. El concepto de coherencia: coherencia interna

2.3.1. El rol de las instituciones y de la burocracia

La teoría organizacional ha sido estudiada por las ciencias sociales, donde las burocracias son las protagonistas de la dinámica organizacional e institucional. Ya Max Weber a mediados de los cuarenta focalizó en la racionalidad y especialización de las burocracias, mientras que Merton destacó la ineficiencia y disfuncionalidades de las mismas. Al mismo tiempo, March (1965) abordó la cuestión de las organizaciones desde un punto de vista macro que involucra todos los estudios anteriores respecto del tema de estudio. Sin embargo, estos enfoques aplicados a la toma de decisión en política exterior se plasman en el trabajo de Graham Allison (Allison, 1969) sobre la toma de decisión en un caso concreto como es la crisis de los misiles cubanos. Allí, Allison recopiló los estudios sobre la toma de decisión, y se focalizó fuertemente en la dinámica de las organizaciones y burocracias para la comprensión del proceso decisorio. De este modo, el estudio de Allison esboza que desde los años sesenta se han desarrollado análisis sobre la política gubernamental que involucran las decisiones hacia el interior de las instituciones, corriéndose del enfoque *presidencialista* (Allison, 1969). En este sentido, se abre el juego a los individuos y grupos que participan, así como a sus intereses, jerarquías y cosmovisiones; atravesados por las cuestiones del poder, las presiones, las experiencias personales, el asesoramiento, las estructuras y los compromisos.

En esta perspectiva institucional-burocrática de la toma de decisión la cuestión de la consistencia es central en la medida en que se busca decidir y accionar en pos de intereses y objetivos definidos (Allison, 1969).

En términos generales, estos enfoques definen que las políticas domésticas e internacionales están fuertemente vinculadas, y que la estructura y las preferencias internas afectan el comportamiento del Estado en sus cuestiones externas. En este sentido, las propensiones políticas de los Estados pueden estar caracterizadas por la congruencia de estas inclinaciones entre las instituciones políticas (Clark, 2000).

Los estudios que observan el rol de las instituciones resaltan la conexión entre dichos niveles de políticas, que se afectan mutuamente y que generan el juego de *dobles niveles*. Sin embargo, las investigaciones no han profundizado en los actores institucionales domésticos que condicionan las decisiones que el Estado como ente realiza. Sin embargo, es importante en tanto las estructuras institucionales varían entre las naciones y entre los sistemas políticos, generando variaciones en los procedimientos institucionales de toma de decisión hacia el interior de un mismo Estado. Más aún, las características internas de los Estados impactan en cómo se comporta una nación en el contexto internacional dado que las preferencias son endógenas y variables; concepción que se contrapone con la matriz realista (Clark, 2000).

David Clark identifica la congruencia institucional como la dimensión primaria sobre la cual varían las preferencias políticas a lo largo del tiempo. En tanto el nivel de congruencia entre las instituciones que hacen política cambie en el tiempo, así lo hace el comportamiento de un Estado respecto a un “conflicto”. Siguiendo este enfoque, las instituciones nacionales estructuran el modo de relacionamiento entre los grupos sociales y los individuos; establecen jerarquías, responsabilidades y privilegios; y se encuentran bajo la responsabilidad de ciertos líderes que deben representar las preferencias e intereses de sus *constituyentes*. Esta visión rompe con la concepción del Estado como una *caja negra* en lo que refiere a procesos decisivos y a procedimientos y demuestra que los líderes son los actores centrales y que sus acciones están constreñidas por las preferencias de otros actores y por las estructuras institucionales.

De este modo se constata que las decisiones estatales resultan de una interacción de preferencias que compiten y que están constreñidas por instituciones y actores políticos que también rivalizan (Smith, 1996 y Bueno de Mezquita y Siverson, 1995). Allí los intereses se ponen en juego, y la congruencia emana como elemento distintivo.

En aquellos Estados que tienen dos instituciones políticas principales que son responsables de las políticas públicas, la habilidad del líder unitario para lograr una única política se ve afectado por la interacción de estas dos instituciones. Esta relación puede ser de cooperación o de no cooperación, y las preferencias de estas instituciones pueden ser congruentes o incongruentes. El enfoque de David Clark explicita que si bajo las reglas de juego una decisión debe ser compartida entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, la probabilidad de que esto ocurra se ancla en cuán similar sea la visión del mundo que estas dos instituciones tengan (Clark, 2000). De esta situación se desprende que la congruencia puede ser concebida como un continuo del grado de similitud de preferencias políticas de dos o más instituciones políticas, y que la mayor congruencia permite y facilita la toma de decisión, mientras que la incongruencia la obstruye.

Esta perspectiva institucional de la congruencia comprende a dicho término como una variable independiente, en tanto el comportamiento gubernamental³ se establece como una variable dependiente. Al mismo tiempo, el enfoque identifica tres indicadores para determinar la congruencia de las preferencias entre la institución legislativa y ejecutiva:

- a) el control partidario del Congreso y la Presidencia;
- b) el grado en el cual la Presidencia y sus decisiones son apoyadas por votos en el Congreso;
- c) la congruencia relativa, que distingue entre la más fuerte incongruencia y la más fuerte congruencia, indicando congruencias fuertes o débiles a partir de un gobierno unificado o un Congreso dividido.

Otra perspectiva que tiene a las instituciones como centro de la escena en las cuestiones de toma de decisión y congruencia y coherencia es el estudio de Greg Cashman (Cashman, 1993) sobre los distintos orígenes de la política exterior. En su análisis, las decisiones a nivel gubernamental, es decir, hacia el interior de los aparatos burocráticos de cada Estado, son fundamentales y merecen ser profundizadas. En este sentido, se establece que en las democracias modernas las decisiones son frecuentemente tomadas por gabinetes, politburós, juntas o comisiones, más que por los mismos Presidentes, Primeros Ministros o Generales: la política se ha convertido en una actividad de grupos, y las estructuras y procesos de toma de decisión tienen efectos decisivos en los comportamientos y

³ en el caso del estudio de Clark este comportamiento se direcciona estrictamente al involucramiento o no en conflictos armados

políticas gubernamentales. Esta *apertura* de las instituciones en la toma de decisión rompe en cierto modo con el Modelo de Actor Unitario (RAM por sus siglas en inglés), en tanto se establece que en el *mundo real* es prácticamente imposible para los gobiernos utilizar el modelo racional en sus decisiones: las decisiones tomadas no logran ser racionales, en tanto intervienen factores psicológicos; existen percepciones erróneas que distorsionan la visión de la realidad; juegan un rol importante las flaquezas y debilidades humanas; no hay información perfecta ni de calidad y se dan escenarios inciertos; el tiempo para la toma de decisión está frecuentemente limitado para desarrollar y analizar las opciones; se da la situación de pronóstico imperfecto, que no permite predecir con certeza el futuro; y los tomadores de decisión no analizan todas las opciones y alternativas, a la luz de los pros y contras (Cashman, 1993).

Más aún, la *racionalidad* hacia el interior de las instituciones varía por cada individuo, en tanto cada uno establece distintas prioridades, distintas necesidades y distinto modo de abordarlas: los desacuerdos entre Ministros y las diferencias fundamentales sobre qué objetivos cumplir (y cómo) son parte del proceso decisorio (Cashman, 1993).

En consecuencia, el Modelo Burocrático (BPM por sus siglas en inglés), basado en el mencionado estudio de Graham Allison (Allison, 1969), asume que los gobiernos no son unitarios, racionales ni calculadores, sino que están compuestos de organizaciones y actores que mantienen diferentes opiniones sobre las opciones de política del gobierno, y que compiten entre sí para influenciar en las decisiones. Estos actores tienen diferentes intereses personales y objetivos institucionales, lo que genera distintas visiones sobre el interés nacional y las posibilidades de resolución de cuestiones políticas (Allison, 1969).

Sin embargo, este enfoque burocrático asume que ningún individuo –incluso el Presidente- u organización tiene un poder preponderante ni omnipotente; empero, implica una suerte de “cautiverio burocrático” (Cashman, 1993) por parte del Jefe de Estado. Cada gobierno nacional constituye una arena compleja donde se despliega el juego intra-nacional, donde a los líderes políticos se suman los hombres que ocupan puestos jerárquicos en las principales organizaciones, formando un círculo de jugadores (Allison, 1969), que Hilsman denomina "*círculos concéntricos*" (Hilsman, 1967). De este modo, las estructuras se caracterizan por la existencia de un número de grupos autónomos competitivos, que requieren de un mecanismo de coordinación centralizada (Allison, 1969).

Al mismo tiempo, este enfoque burocrático establece que existen ciertas instituciones, ministerios u organizaciones que tienen especial preponderancia en determinados temas, y que cada una de éstas tiene objetivos institucionales relacionados con la autonomía, las misiones, la influencia sobre el Poder Ejecutivo, las capacidades, los recursos y –por supuesto- el presupuesto. Los individuos procesan sus intereses también a partir de la organización de la cual forman parte, y observan las cuestiones desde una visión “parroquial” (Cashman, 1993 y Allison, 1969).

De este modo, las decisiones son producto de la negociación, del compromiso, del *"pulling and hauling"* (Cashman, 1993), de la construcción de consenso y del conflicto entre individuos de distintas jerarquías, roles y esferas. De todos modos, es probable (Allison, 1969) que las políticas burocráticas resulten en el compromiso: un compromiso basado en una opción construida que contenga aspectos de todas las preferencias involucradas, producto de una negociación y conciliación.

De esta manera, el modelo burocrático de la toma de decisión presenta en su implementación importantes consecuencias a tener en cuenta (Cashman, 1993): los intereses domésticos probablemente predominan sobre intereses nacionales e internacionales; las políticas se fragmentan: rara vez los Estados tienen una única e integrada política exterior, las políticas pueden ser descoordinadas y poco conectadas entre sí, pueden ser incoherentes y contradictorias; pocas decisiones son decisivas o finales, sino que las decisiones gubernamentales son el resultado de compromisos inestables e internamente inconsistentes; y las decisiones no son racionales ni óptimas: los decisores no buscan la mejor solución al problema sino aquella que satisface a los actores políticos más importantes e influyentes de la cuestión.

Muchos críticos del BPM se centran en el rol del Presidente. El estudio de Allison (Allison, 1969) observa al Presidente sólo como uno de muchos actores centrales en el proceso decisorio. Sin embargo, los críticos arguyen que el equipo decisorio se define en primera instancia por la Presidencia, por lo que el grado de independencia de dichos agentes es motivo de cuestionamiento. Al mismo tiempo, algunos críticos de dicho modelo admiten que en ciertas ocasiones los intereses burocráticos son decisivos en la formulación de la política, pero que estas situaciones dependen en última instancia de la decisión del Presidente: a partir del desinterés, cuando pueden fallar de reafirmar el control, o cuando por voluntad propia delegan autoridad, el Jefe de Estado reduce su rol a un *primero entre iguales*, con el poder de emerger nuevamente si así lo quisieran, demostrando la

capacidad de ser un jugador omnipotente y señalando que la habilidad de las burocracias de establecer políticas independientemente se da en función de la atención presidencial (Cashman, 1993).

En esta dirección se centra el enfoque de Freedman (Freedman, 1976), que resalta el determinante rol de los individuos en el proceso de toma de decisión, cuyas actividades están guiadas por la *racionalidad informal*, por lo que compiten y se contradicen, generando contradicciones e incongruencias. Contrariamente a lo que Halperin expone respecto a las experiencias personales y la posición que los individuos posean en una institución (Halperin, 1974), esta perspectiva vuelve sobre el rol fundamental del Presidente.

Al mismo tiempo, este punto de vista expone que la cohesión política lograda se da en función de la unidad y el sentido de objetivo común entre la elite política. Sin embargo, la falta de cohesión no necesariamente responde a la ruptura de la unidad de dicha elite o de la indisciplina: es difícil lograr esta cohesión debido a problemas endémicos para el manejo de los aparatos gubernamentales y para el diseño de políticas que maximicen los logros (Freedman, 1976). Esto refleja la dificultad existente para coordinar la actividad gubernamental, en términos de información, de agilidad procesal, de eficiencia, de competencias. No obstante, la política burocrática en esta visión no es una condición necesaria ni suficiente para la incoherencia política.

Por otro lado, Laurie Nathan (Nathan, 2005) observa la dinámica doméstica de la toma de decisión y su relación con la coherencia desde una perspectiva complementaria, que focaliza en los principios nacionales y la planificación. En su estudio, enfocado a las consistencias e inconsistencias de la política exterior sudafricana antes y después del fenómeno Mandela, aporta indicadores y variables a tener en cuenta al momento de comprender el proceso de toma de decisión desde el interior de las estructuras estatales. Nathan hace hincapié en el Plan Estratégico publicado por el Departamento de Asuntos Exteriores, donde se presentan públicamente los principios que defiende y promulga la política exterior. En el caso particular de Sudáfrica, estos principios remiten concretamente a compromisos con la promoción de los derechos humanos y de la democracia; con la justicia y el derecho internacional; con la paz y los mecanismos pacíficos de resolución de conflictos; con la promoción de los intereses africanos en los asuntos globales; y al desarrollo económico a través de la cooperación internacional y regional en un mundo interdependiente (Nathan, 2005).

En este sentido, se establece que la Cancillería genere un Documento Oficial con la definición de prioridades y objetivos, y es a partir de esta documentación oficial que se pueden determinar las consistencias o inconsistencias, comprendidas particularmente en este caso como la continuidad de las políticas asumidas previamente. Al mismo tiempo, la congruencia se comprende en este enfoque con la coordinación entre políticas relacionadas y con las posturas adoptadas en distintos foros multilaterales relacionados con el tema en cuestión; mientras que las inconsistencias se asocian con las contradicciones y las rupturas de ciclos de congruencia. La perspectiva comprende también que no necesariamente existe una estrategia exhaustiva e integral. Finalmente, el enfoque propone no distinguir necesariamente entre políticas que son verdaderamente incoherentes y aquellas que son coherentes pero que no adhieren con políticas consistentemente (Nathan, 2005). En este sentido, se concluye que Sudáfrica –como puede ocurrirle a cualquier país en vías de desarrollo y con una tradición democrática relativamente corta - posee una política exterior coherente, pero ciertas inconsistencias destacadas que han dañado su estándar internacional y –consecuentemente- socavado sus objetivos de política exterior.

2.3.2. El rol de los liderazgos: el sistema de creencias y la congruencia cognitiva

La variable de la personalidad y el rol del liderazgo individual en la toma de decisión han sido estudiados desde la ciencia política y las relaciones internacionales. Las perspectivas han focalizado diferentes aspectos e impactos de la personalidad sobre los procesos políticos y decisorios, donde vale resaltar la relación entre personalidad y coherencia en el marco de la decisión gubernamental enfocada desde la perspectiva de las instituciones.

Jerel Rosati (1995) y Jack Levy (2003) ilustran la evolución de los estudios sobre personalidad, liderazgo y toma de decisión en el campo de las relaciones internacionales a lo largo del tiempo. Tradicionalmente la política internacional se ha explicado desde una perspectiva de *actor racional*, donde los gobiernos y sus líderes políticos piensan y actúan de modo racional en su búsqueda de poder y orden. La política exterior era más descriptiva que teórica y los procesos de toma de decisión se explicaban desde el concepto de Estado como una *caja negra* (Levy, 2003). Esta racionalidad inherente al Estado y a los procesos asume que los individuos perciben el mundo con precisión y exactitud, llegando a decisiones a través de un proceso intelectual transparente, lineal y maximizador

de beneficios (Rosati, 1995). Desde esta perspectiva racional, no es necesario ahondar en cuestiones cognitivas o psicológicas, sino que es preciso focalizar en el modo en que el sistema internacional constriñe las acciones de política exterior.

Esta perspectiva tradicional se ve desafiada, entonces, por un enfoque cognitivo que comprende al individuo desde sus creencias, lo que lo convierte en un actor que observa, procesa, actúa y decide de un modo singular. Esta visión ha ganado visibilidad, prominencia y sofisticación desde 1950, en la medida en que los científicos sociales han intentado ser más sistemáticos en la identificación y explicación de los principales patrones de la política exterior (Rosati, 1995).

Sin embargo, a lo largo del tiempo, distintos académicos se han interesado en estudiar las creencias de los individuos y la *mente* de los mismos. Es en 1930, con el desarrollo de la psicología como ciencia, que comenzaron los esfuerzos sistemáticos para aplicar los enfoques psicológicos al estudio de la política y las relaciones internacionales, especialmente a partir de las cuestiones de la guerra y la paz. Estos primeros estudios focalizaban en los estereotipos nacionales, las actitudes de los líderes hacia la guerra y la opinión pública sobre las cuestiones internacionales, pero no fueron tomados en cuenta por los académicos de las relaciones internacionales (Rosati, 1995 y Levy, 2003). Sin embargo, algunos teóricos cuestionaron la falta del *imput* psicológico en el estudio de las relaciones internacionales. De este modo, Rosati resalta que ya en 1955 Quincy Wright establece que la psicología pertenece al *corazón* de la disciplina (Rosati, 1995); mientras que Levy subraya la incorporación de los estudios psicológicos sobre actitudes, nacionalismo e ideologías en el trabajo de Almond (1950).

En el comienzo de los años sesenta que las variables cualitativas cobran protagonismo en la teoría de las relaciones internacionales, a través de conceptos y métodos sociales y psicológicos. Estos estudios focalizaron en las creencias y las imágenes de los tomadores y *hacedores* de política exterior, y crecieron en popularidad y significancia durante los años sesenta y setenta. En este sentido, se identifica como el primer análisis sistemático del proceso de toma de decisión en política exterior el trabajo de Snyder y sus colaboradores (Snyder, Bruck y Sapin, 1954), donde se esboza que para comprender el comportamiento del Estado es preciso focalizar en los individuos que realizan las decisiones clave y los intelectuales que participan en dicho proceso (Levy, 2003).

Este conjunto de análisis asumieron como principio que las ideas y pensamientos sobre el ambiente y el contexto que los líderes poseían afectaban el proceso de toma de decisión (Rosati, 1995). Sin

embargo, a partir de los años setenta se desarrollaron marco de referencia analíticos alternativos, donde se estudiaron los modos de testeo y las variables de percepción individual y elecciones (Levy, 2003).

En este marco, muchas perspectivas cognitivas se basaron en estudios previos sobre las actitudes (o sobre los cambios de actitudes), que se sustentan en las teorías de la consistencia cognitiva, las cuales incluyen la disonancia cognitiva, la congruencia y la teoría del balance. Sobre esta base se explica entonces que los individuos tienen sentido del mundo a través de sus creencias; y es a partir del mantenimiento de éstas que se concibe la coherencia y la consistencia en las acciones.

La literatura sobre cuestiones psicológicas en el estudio de las relaciones internacionales destaca el trabajo de Robert Jervis (1974), donde desde su *Perception and Misperception in International Politics* provee un significativo avance en el enfoque cognitivo en política exterior. En este marco, se comprendió al individuo como un "*problem solver*" (George, 1980) que posee creencias que influyen en su modo de procesar información.

La evolución del estudio de las cuestiones psicológicas ha generado avances en la teoría cognitiva aplicada a las relaciones internacionales, que se plasman en distintas perspectivas y análisis. En primer lugar, el enfoque de las imágenes del enemigo y las *imágenes de espejo*, que buscan comprender el relacionamiento y el conflicto a partir de la concepción del *otro* y de la construcción de imágenes. En segundo lugar, el sistema de creencias de los líderes, el *código operacional*, que Alexander George (1969) ubica como uno de los análisis más divulgados en el área de política exterior. Finalmente, el enfoque del *mapa cognitivo* desarrollado por Robert Axelrod (1976), Michael Shapiro y Matthew Bonham (1973), derivado de la teoría de la consistencia cognitiva, que refiere a un set específico de creencias y su interconexión (Rosati, 1995).

Estas perspectivas referidas al rol de la personalidad y de las cualidades se siguieron profundizando a lo largo del tiempo. En los años ochenta, los estudios enfocados en las cuestiones cognitivas de la política exterior se expandieron. Los estudios de Deborah Larson (1985), Richard Hermann (1985), Jerel Rosati (1987) y de Yuen Foon Khong (1992) se han destacado por incorporar nuevas variables y variantes de las cuestiones psicológicas en la toma de decisión desde un liderazgo individual. El primero focaliza específicamente en los orígenes de la guerra fría, demostrando la complejidad de los sistemas de creencias individuales en momentos de gran incertidumbre; el segundo esboza un marco

de referencia para el análisis de las percepciones y los motivos de los líderes nacionales en cuestiones de relacionamiento con la Unión Soviética, basado en una complejización de la teoría de la imagen del enemigo; el tercero profundiza en cuestiones de consistencia de creencias y su impacto en las acciones de los líderes; y el último estudia la variable de las analogías históricas para la toma de decisión en política exterior, en la medida en que las *lecciones de la historia* pueden impactar o ser utilizadas en el proceso decisorio (Rosati, 1995).

En este sentido, resulta importante realizar un seguimiento por los estudios que han profundizado en el rol de los individuos y en las variables psicológico-cognitivas de los mismos, en la medida en que contribuyen a comprender el proceso de toma de decisión. Más aún, las teorías cognitivas que focalizan en la coherencia y congruencia de las creencias aportan un marco significativo para el estudio general de la coherencia en la toma de decisión. Esta perspectiva establece que existe una relación entre los sistemas de creencias individuales que fomentan la consistencia cognitiva, y que construyen una estructura actitudinal consistente (Jervis, 1976). Sin embargo, estas creencias pueden ser inconsistentes entre sí a partir de variables como el *aislamiento* y el cambio incremental a lo largo del tiempo (Larson, 1985). De este modo, los estudios sobre las creencias de los individuos resultan fundamentales para comprender los procesos decisivos, en tanto éstas son una de las fuentes del comportamiento que permiten explicar y predecir las acciones. Así, se resalta el *congruence procedure*, metodología que examina los niveles de consistencia entre el contenido de las creencias y el resultado final en términos de decisión (Rosati, 1995).

Keith Hamm (Hamm, 1982) analiza la consistencia en el marco legislativo, haciendo foco sobre el comportamiento de los miembros del Parlamento en dos momentos: las Comisiones y el Recinto, atravesado por la variable de la coherencia. En este enfoque, la consistencia se comprende como una función de efectos combinados de conflicto-consenso en la decisión de las comisiones, la oposición y la alteración del contenido del proyecto de ley (Hamm, 1982); y se resalta que los miembros de los partidos minoritarios tienden más al voto inconsistente. Según esta perspectiva analítica, la falta de comportamiento consistente puede explicarse desde atributos individuales, como pueden ser el rol minoritario, el status que posea en determinada estructura o la antigüedad; al mismo tiempo que se comprende desde las características relacionadas con la política.

De este modo, la consistencia se puede ver afectada por –al menos- dos grandes factores. Por un lado, los factores *idiosincráticos*, donde resaltan fuertemente los casos de sensibilidad particular de algunos temas, el desinterés por algunas áreas o las deficiencias de información; factores que impactan en la toma de decisión del individuo decisor. Por otro lado, se identifican los factores *uniformes*, que se definen en tres grandes factores: el continuo conflicto-consenso, donde el consenso favorece comportamientos consistentes y el conflicto provoca cambios en la toma de decisión; la existencia de una oposición significativa (en el caso del estudio de Hamm se materializa esta oposición en el propio recinto de sesiones) que pueda estimular los cambios de último momento; y la alteración del contenido del proyecto, que genera reevaluaciones sobre la decisión inicial (Hamm, 1982). Las características personales de los legisladores en particular y de los políticos en general, y las particularidades del entorno político en el cual operan, también influyen la consistencia en la toma de decisión.

Por otro lado, los agentes nacionales se han convertido en elementos esenciales para un conocimiento más vasto del proceso de toma de decisión. En este sentido, se ha focalizado en las percepciones y modos de entender la política exterior de los individuos, al mismo tiempo que se incorporaron los sistemas de creencias e ideologías. El comportamiento estatal podía ser observado, estudiado y analizado a partir de cómo los tomadores de decisión llegaban a dichas decisiones (White 1989). Halperin (1974) analiza, en consecuencia, que la importancia de la intervención presidencial ha sido subestimada en el modelo de Allison mencionado previamente, y que debe ser tenido en cuenta, particularmente en países en vías de desarrollo con fuertes personalismos (Haperin, 1974 y Korany, 1974).

Margaret Hermann y Charles Hermann (1989) profundizan esta perspectiva focalizada en los *tomadores de decisión*. Establecen que la autoridad es ejercida por un abanico de entidades y que estas autoridades e influencias en la toma de decisión deben ser canalizadas por las vías institucionales de un gobierno.

Las características clave para determinar qué entidades pueden ser unidades de decisión son, según este enfoque, la habilidad de comprometer los recursos del Estado en política exterior, y la autoridad de prevenir otras entidades hacia el interior del gobierno de revertir su posición (Hermann y Hermann, 1989). Sin embargo, las unidades de decisión pueden variar según el tema que se esté discutiendo.

En esta perspectiva, el rol del líder cobra importancia y se establece que cuando la entidad de decisión es un único individuo, éste posee el poder de hacer una elección en nombre del gobierno, y su decisión opaca a todas las posiciones alternativas en el nombre del respeto, represalia o temor (Hermann y Hermann, 1989). Este líder predominante ha sido ilustrado con la postura de Abraham Lincoln en su gabinete, cuando esboza que *The vote is eleven to one and the one has it*.

En este tipo (de los tres tipos que establecen Hermann y Hermann) se vuelve importante el aprendizaje sobre las características personales del líder, en la medida en que sus rasgos determinan sus posiciones iniciales, el grado de involucramiento que los asesores podrán tener y su reacción frente a la información externa. Al mismo tiempo, sus características definirán la orientación de la política exterior: su concepción del rol de su Nación en el orden mundial y los presupuestos respecto a un estilo político (George, 1980), así como la sensibilidad al asesoramiento y a la información.

En un marco más general, en la literatura específica sobre el tema, los líderes han sido definidos como *crusaders* (Stoessinger, 1979), *ideologues* (Ziller, 1977), *autocratic leaders* (Bass, 1981) y *low self monitors* (Snyder, 1974). También se ha establecido que estos liderazgos son guiados por sus disposiciones, tomando una perspectiva "*inside looking outward*" (Gardner, 1983), donde se utiliza selectivamente la información para lograr sus predisposiciones y lograr sus objetivos.

De este modo, cuando la unidad última de decisión es un líder predominante, la cuestión central es si la orientación del líder hacia los asuntos internacionales le permiten ser relativamente sensible o no a la información del ambiente político o no. Si el líder es relativamente insensible, el conocimiento de la personalidad del mismo proveerá las claves sobre cómo será el comportamiento en política exterior. En cambio, si el líder es sensible, será preciso entender otros aspectos del sistema político de modo de comprender cómo responderá el gobierno frente un problema de política exterior, donde la información personal no será suficiente (Hermann y Hermann, 1989).

Asimismo, la cuestión de las creencias para la toma de decisión ha sido profundamente estudiada. Roberto Russell (1996) destaca existe una fuerte relación entre dichas creencias y la conducta externa de los Estados, en tanto éstas influye en las percepciones y en el diagnóstico, y en la elección de los

cursos de acción a seguir. De este modo, las creencias operan como un lente a través del cual se percibe la realidad internacional y se forman las imágenes que están presentes al momento de la toma de decisión (George, 1969).

En este sentido, dos componentes de la personalidad influyen fuertemente en la formulación de la política exterior. Por un lado, el estilo cognitivo, que refiere al modo en que se procesa la información y al modo en que se configuran las creencias acerca del entorno, de las características de otros individuos y de las relaciones; siendo la raíz que explica la percepción del contexto y la formulación de respuestas ante distintas situaciones. Por el otro, el sentido de la eficacia y de la competencia en cuestiones de administración y toma de decisiones, que profundizan en las capacidades que posee (George, 1969).

Russell (1996) destaca también que “la relación entre el sistema de creencias de los gobernantes y las orientaciones de la política exterior resulta bastante obvia y aplicable a todos los países. Sin embargo, es menos clara la relación entre el sistema de creencias y el comportamiento” (Russell, 1996). Además, las creencias y las imágenes de los líderes pueden no coincidir, afectando los niveles de congruencia, o pueden variar en el tiempo. Más aún, pueden existir creencias más importantes que otras, generando “creencias estables que se mantengan en el tiempo” (Russell, 1996).

En consecuencia, el sistema de creencias es una variable a tener en cuenta para comprender la toma de decisiones en política exterior, a partir de que resulta en cierto modo la raíz del comportamiento del líder, la fuente donde surgen las preferencias y las ideologías y donde se concentra muchas veces la congruencia y coherencia en las políticas. Sin embargo, resulta necesario destacar que, según Russell (1996), no se puede dar cuenta de las políticas apelando exclusivamente a las creencias, salvo escasísimas excepciones. Sumado a las creencias es necesario, según este enfoque, incorporar la perspectiva del *código operacional*, que remite a las motivaciones psicológicas del comportamiento de la élite decisora.

2.4. Marco de referencia: la coherencia desde la perspectiva burocrática e individual

Esta tesis tratará de ubicarse en medio de estos dos grandes enfoques. Teniendo en cuenta que existe un vacío analítico que aborde la cuestión de la coordinación de políticas y la coherencia en la formulación de política exterior desde la multidimensionalidad y desde la perspectiva tanto individual como burocrática, será de utilidad combinar las propuestas de los distintos enfoques analizados, de modo de lograr un marco conceptual acorde al estudio que se desea realizar. A partir del mencionado vacío es que se tomarán los conceptos desarrollados por los investigadores argentinos y europeos, con la clasificación que se ha propuesto, de modo de poder diferenciar tanto la coherencia horizontal como vertical, así como la interna de la externa. Sin embargo, se focalizará en las cuestiones de coherencia interna y horizontal, que remiten a la coordinación interministerial, a la cooperación entre distintas áreas de trabajo y entre distintos funcionarios responsables de carteras y de direcciones. El marco propuesto desde la experiencia de los países de la Unión Europea servirá de marco de referencia para ahondar en los temas relacionados con la coherencia; pero esa perspectiva se abordará desde las burocracias y las personalidades.

Las características institucionales de la Argentina sugieren que dicho enfoque sobre coherencia y congruencia se enfoque desde la visión de las instituciones gubernamentales y desde los liderazgos. Las instituciones son fundamentales para comprender el choque de intereses, las jerarquías hacia el interior de los ministerios, el poder que ejerce cada uno de los actores burocráticos, y el abordaje de la coordinación de políticas.

En la Argentina, los presentan características distintivas y dinámicas propias que hacen a la riqueza del estudio y la profundización en estos sistemas burocrático-organizacionales. Los equipos técnicos y los procesos de coordinación de áreas juegan un papel particular según el ministerio y según la política en discusión. Más aún, los distintos canales y las *rutinas* hacia el interior de los ministerios serán fundamentales para comprender los mecanismos de toma de decisión y de funcionamiento de la coordinación; conjuntamente con los *círculos* que allí intervienen, delimitando prioridades y visiones sobre las cuestiones a decidir.

Si bien nuestro país se caracteriza por el presidencialismo, es necesario tener en cuenta esta variable que *abre* el Poder Ejecutivo y se sumerge en las dinámicas organizacionales. Sin embargo, en este enfoque institucional no será tenido en cuenta el Poder Legislativo, en tanto que el caso que se aborda no requiere de su paso por el Parlamento, sino que se genera desde la Presidencia y desde el ministerio de Economía, la Cancillería, el Banco Central y el ministerio de Trabajo y Agricultura.

Al mismo tiempo, como muchos estudios sobre América Latina arrojan, Argentina presenta una característica distintiva en su sistema político: un presidencialismo –que algunos académicos han definido como “democracia delegativa” (O’Donnell, 1994)- que avanza por sobre el Poder Legislativo y domina las situaciones por sobre sus Ministros y equipos técnicos. Este concepto se basa en que “el Presidente es considerado como la encarnación del país [...] y otras instituciones [...] constituyen estorbos que acompañan a las ventajas a nivel nacional e internacional de ser un Presidente democráticamente elegido” (O’Donnell, 1994:12). Asimismo, “el Presidente y sus asesores más confiables son el alfa y el omega de la política [...]. Mientras tanto, es *obvio* que la resistencia, sea del Congreso, los partidos políticos, los grupos de interés o las multitudes en las calles, se debe ignorar” (O’Donnell, 1994:13). La democracia delegativa “otorga al Presidente la ventaja aparente de no tener prácticamente rendición de cuentas horizontal, y posee la supuesta ventaja adicional de permitir una elaboración de políticas rápida” (O’Donnell, 1994:15); al mismo tiempo en que resulta en una carencia “de instituciones eficaces y autónomas [...] depositando] una inmensa responsabilidad en el Presidente” (O’Donnell, 1994:19), resultando en una “curiosa mezcla de onnipotencia e impotencia gubernamental [...] que termina en el llamado] *decretismo*” (O’Donnell, 1994:20).

En ese contexto, es fundamental comprender la dinámica e injerencia de los liderazgos en el proceso decisorio: por un lado, el liderazgo presidencial; y por otro lado los líderes de las carteras nacionales - con funciones y jerarquías determinadas- y a funcionarios de *segunda línea* al frente de áreas estratégicas de determinados ministerios, con capacidad suficiente como para interferir en el modo de coordinar acciones y de mantener –o no- la coherencia de determinada política.

De este modo, con la presente conjunción de enfoques, se construye un marco conceptual que sea pertinente al objeto de estudio y que permita –en la medida de lo posible- abordar la coherencia horizontal e interna de la política pública concreta del G-20 para la Argentina, con los matices apropiados para dar cuenta de la complejidad de la formulación de la política exterior.

3. La agenda del G-20. El rol de Argentina y el armado de su política exterior.

“This is a turning point in our pursuit of global economic recovery”

Barack Obama, Cumbre de Londres, febrero de 2009

*“ The development of the world economy, in its final analysis,
comes from development of all countries ”*

Hu Jintao, Reunión de Ministros, Pekín, junio de 2005

“A very, very good, almost historic compromise”

Angela Merkel, Cumbre de Londres, febrero de 2009

En septiembre de 1999, los Ministros de Finanzas y los Presidentes de los Bancos Centrales del G-7 anunciaron su intención de ampliar el diálogo sobre cuestiones económicas y financieras a economías significativas y de promover la cooperación para lograr un crecimiento económico mundial estable y sostenible que beneficie a todos (G-20, 2008). Este anuncio estableció el nacimiento formal del G-20.

Este grupo de países se instituyó en primera instancia para direccionar los desafíos que presentaba la estabilidad financiera internacional a partir de las crisis en economías emergentes que habían comenzado en Asia en el año 1997. De este modo, la creación del G-20 llenó el espacio que existía en las áreas del sistema financiero internacional y su gobernanza (G-20, 2008).

En este apartado se hará un breve repaso de los encuentros y Cumbres del G-20, de modo de comprender la agenda que marcan para los países miembro y, en definitiva, para el posicionamiento de Argentina. Será a partir de los temas que se discutan que podremos analizar si hubo coherencia en la política exterior argentina y cómo se estructura la toma de decisión, base para el posicionamiento.

La formación de este grupo ha sido uno de los cambios más significativos en la historia económica reciente, en la medida en que la importancia de las economías emergentes y la creciente globalización

de los mercados financieros se materializan en decisiones concretas que hacen al *aggiornamento* del sistema internacional (G-20, 2008: 5). Sin embargo, algunos análisis alegan que mientras que la versatilidad del G20 es la mayoría de las veces comprendida como una fortaleza, muchos autores argumentan que el foco en cuestiones de un espectro tan amplio podría conducir a una organización disfuncional, en tanto la gran (y creciente) cantidad de responsabilidades que ha adquirido podrían agobiar el dinamismo inicial del foro (Tok, 2010). El G20 no es un proyecto completo y terminado, sino un diseño institucional incompleto, con ambigüedades relacionadas con su agenda.

La crisis económica de mediados del año 2008 ha sido un punto de inflexión en la historia del G-20, donde los Jefes de Estado cobran un protagonismo inédito, a partir de la convocatoria a Cumbres Presidenciales que complementan las Reuniones de Ministros que se desarrollaban desde 1999. La generación de este espacio ha sido también una expresión de cambio dentro del grupo, en la medida en que las cuestiones políticas se entrelazan más fuertemente con la economía y las finanzas.

Al mismo tiempo, el G-20 ha expandido sus áreas de discusión a cuestiones de interés de los miembros. Es así como el grupo ha discutido cuestiones sobre la globalización y sus beneficios, la efectividad de los programas de ayuda internacional, los abusos en el sistema financiero, la integración regional (G-20, 2008); el terrorismo internacional, y actualmente las cuestiones de volatilidad de precios y la seguridad sanitaria.

La agenda del G-20 hace entonces que los países miembro tomen posicionamiento sobre diversos temas a lo largo del tiempo, lo que puede entonces impactar en la coherencia en la política exterior.

Sobre la base principal del Documento de trabajo del G-20 “The Group of Twenty: a history” (G-20, 2008), con el complemento de los *communiqués* y los *Chair reports* expedidos de cada Reunión y de múltiples análisis que se han realizado sobre esta cuestión, se buscará profundizar en la agenda del foro, como insumo para comprender las discusiones que se suscitan hacia el interior del grupo y en consecuencia identificar las áreas sobre las cuales Argentina arma su posicionamiento.

3.1. El origen: del G-7 al G-20 y su evolución como foro internacional.

En 1999 los países miembro del G-7 proponían ampliar el diálogo en cuestiones económicas y financieras a economías emergentes y promover la cooperación para lograr un crecimiento económico mundial que fuera sostenible y estable. Dicha disposición marcó el *nacimiento* oficial de lo que luego se conoció como el G-20 que consistía en diecinueve países y la Unión Europea. Al mismo tiempo, el Director del Fondo Monetario Internacional y el Presidente del Banco Mundial –conjuntamente con el Comité Financiero y Monetario Internacional y el Comité de Desarrollo- participarían en las reuniones de Ministros *ex officio*.

Hacia fines de la década de los noventa comenzaron a evidenciarse indicios de insuficiencias del G-7 para la resolución de las cuestiones de gobernanza global. Por un lado, las economías avanzadas perdían importancia relativa a partir del fuerte crecimiento de las economías emergentes, especialmente desde Asia; por el otro, las economías desarrolladas estaban siendo testigo de las crisis financieras que atravesaban los países del Tercer Mundo y que generaban un efecto de expansión en las regiones donde se sucedían: desde México hasta Tailandia, los países avanzados no poseían herramientas para prevenir ni para resolver las crisis que se suscitaban.

La inclusión de economías emergentes fue necesaria en la medida en que el peso de los países del G-5 y subsecuentemente del G-7 y G-8 declinó en la economía mundial, a partir del rápido crecimiento de países en vías de desarrollo, especialmente las economías asiáticas. Más aún, la economía mundial estaba más integrada y economías que habían estado regidas por la planificación centralizada se abrieron al libre comercio, por lo que el comercio internacional se incrementó en la dicha década. De este modo, la creciente interdependencia proveniente de la expansión del comercio y de los capitales internacionales, sumado al crecimiento paralelo de la exposición de los países a *shocks* económicos y financieros evidenció la importancia de ampliar el alcance de la cooperación financiera y económica internacional (G-20, 2008).

De acuerdo a distintos análisis (Porter, 2000 y Kirton, 2000), la principal motivación para establecer un nuevo grupo fue la sucesión de crisis en economías emergentes que comenzó en Tailandia en 1997 que se expandió a otras economías asiáticas; y que luego sucedieron en Rusia y América Latina.

Fue entonces desde el G-8 que se creó el foro de Ministros G-20: desde allí se definió su mandato, guió su trabajo y proveyó un foro donde el G-20 pudiera reportarse y lograr efectivizar sus consensos (Kirton, 2004). Fue, de este modo, el intento más ambicioso de ampliar el G-7 hacia un foro más extenso.

En términos de su procedimiento, en gran medida el G-20 fue modelado inspirado en el G-7: sin una Carta Orgánica, sin votación ni decisiones vinculantes, con una interacción igualitaria entre los miembros, sin una Secretaría ni *staff* permanente sino provistas por el país a cargo de la presidencia y simplemente avocado al consenso y al diálogo.

La reunión inaugural de Ministros y presidentes de Bancos Centrales tuvo lugar el 15 y 16 de diciembre de 1999 en la ciudad de Berlín. Los temas a discutir en la reunión: el mandato del grupo, las *reglas de juego* (Kirton, 2004), cómo habría de operar y qué vías optar para prevenir y resolver las crisis financieras internacionales (G-20, 2008).

Los miembros del G-20 coincidieron en que el grupo debía abocarse tanto a las cuestiones de la estabilidad financiera como a los temas relacionados con el crecimiento de largo plazo. Decidieron, también, que sus objetivos serían (Kirton, 2004):

- Colaborar con la formación de la agenda internacional;
- Discutir las cuestiones económicas y financieras en áreas donde los consensos no se han alcanzado; y
- Guiar con el ejemplo, a través de la adopción de medidas desarrolladas en otros foros.

En esta primera reunión, la cuestión principal fue la prevención y resolución de las crisis, con énfasis en la prevención (G-20, 1999a). Se logró consenso en que para reducir la vulnerabilidad nacional a las crisis financieras era fundamental la implementación de políticas macroeconómicas sólidas, que incluían un tipo de cambio adecuado y políticas para el manejo de la deuda. Estas políticas serían complementadas con una mejora de la regulación y supervisión del sector financiero, conjuntamente con la incorporación de standards y códigos internacionales.

En Toronto, en agosto del 2000, se generaron importantes signos de participación de las economías emergentes. Los debates en la reunión de Ministros demostraron un acuerdo en que las políticas basadas en la estabilidad económica doméstica y la apertura del mercado eran sólo una parte de un marco de políticas para lograr una prosperidad sostenible: las políticas sociales son también esenciales para dicho bienestar (G-20, 2000a). La globalización se instaló como asunto central de la agenda de Montreal, y se manifestó un interés común en reducir los costos sociales de la misma.

En este contexto se realizó un *workshop* sobre la globalización, standards de vida y desigualdad en mayo del 2002 en la ciudad de Sydney donde, a propuesta de Australia, se concretó un importante estudio de caso que reflejó la diversidad de las experiencias de los países miembro del G-20 en cuestiones de mercado de servicios, bienes y capital (G-20, 2008).

En la segunda reunión ministerial de Montreal, basados en los avances realizados en Berlín, se reiteró el apoyo a los tipos de cambio “adecuados”, a un manejo prudente y responsable, a la incorporación del sector privado para la prevención y resolución de las crisis y a la adopción de standards y códigos internacionales (G-20, 2008).

En esta línea, en el año 2001 se llevó adelante el primer *workshop*, donde participaron académicos y expertos en economía en pos de debatir sobre los regímenes cambiarios. Este trabajo permitió exponer las distintas perspectivas al respecto y comprender que, si bien la flexibilidad del tipo de cambio es considerada como un medio para reducir la vulnerabilidad de un país frente a una crisis financiera, el tipo de régimen óptimo para cada país depende de la circunstancia particular que éste atraviese. Más aún, se concertó que políticas domésticas eran esenciales y que la liberalización de capitales debía ser secuenciada por un fuerte sistema de regularización, regulación y supervisión financiera.

El punto de inflexión que significaron los ataques del 11 de septiembre de 2001 también impactó en el G-20: dos meses después de los atentados se realizó la reunión de Ministros y directores en Ottawa (aunque estaba inicialmente programada para llevarse a cabo en Nueva Delhi). Allí, los Ministros y Presidentes de Bancos Centrales anunciaron una determinación para combatir el financiamiento del terrorismo, adoptando un Plan de Acción de cooperación multilateral y pasos concretos para frenar los activos de los terroristas, implementar las convenciones de Naciones Unidas, cooperar en el intercambio de información, proveer de asistencia técnica y apoyar el asesoramiento y *surveillance* a través del Fondo Monetario el FATF y otros organismos de peso (G-20, 2008 y G-20, 2001a).

Sin embargo, se reafirmó la necesidad de continuar con la adopción de tipos de cambio apropiados, la gestión prudente del gasto, y la liberalización de los capitales, en pos de reducir la incertidumbre. Más aún, se propuso trabajar sobre una resolución del problema de la deuda argentina (G-20, 2001b).

El traspaso de la presidencia de Canadá a India en febrero de 2002 significó tanto la continuidad como la incorporación de nuevos temas en la agenda del G-20. Si bien India continuó con el foco en la prevención y resolución de crisis, en la globalización y en la prohibición de financiamiento internacional del terrorismo, se dio especial importancia al mandato del G-20 relacionado con el crecimiento económico global sostenible y estable *que beneficie a todos*. De este modo, se adhirió la cuestión del desarrollo y la ayuda internacional a la agenda, demostrando que las discusiones se podían extender más allá de las cuestiones de la estabilidad para promover la cooperación que logre el crecimiento económico mundial estable y sostenible (G-20, 2002a).

El liderazgo de México durante el año 2003 continuó con las discusiones que se habían instaurado con Canadá y seguido con India, pero que requerían mayor análisis y discusión (G-20, 2003a): la prevención y resolución de las crisis, los desafíos de la globalización (el crecimiento económico y el rol de la construcción institucional en el sector financiero), el combate al financiamiento del terrorismo, el financiamiento para el desarrollo y el establecimiento de futuras prioridades estratégicas para el G-20. Al mismo tiempo, se incorporaron a la agenda debates sobre la prevención del abuso del sistema financiero y la promoción de la transparencia y el intercambio de información (G-20, 2003b).

Durante la presidencia de México también se discutió la cuestión de la reestructuración de la deuda soberana, especialmente a partir del *workshop* llevado adelante sobre dicho tema (Krueger, 2001). Este trabajo fue fundamental para la discusión entre los miembros del G-20 y participantes del sector privado sobre el Código de Conducta para la Reestructuración de la Deuda Soberana. Se desarrollaron los *Principles for stable capital flows and fair debt restructuring in emerging markets*, anunciados en noviembre de 2004, y focalizando en la transparencia y la información (G-20, 2008).

El foco en la construcción institucional continuó a lo largo del año 2004 bajo la presidencia de Alemania. Durante dicho mandato se introdujeron dos nuevas cuestiones: demografía y crecimiento; e integración económica regional. Para su estudio y discusión se realizaron *workshops* con el objetivo de profundizar el entendimiento de los miembros sobre estos temas y al intercambio de perspectivas (G-20, 2004a).

De estas iniciativas emergieron los principales resultados de la presidencia alemana, que se materializaron en tres acuerdos: el Acuerdo G-20 para el Crecimiento Sostenido, primero en su género; la Agenda de Reforma G-20, que plasmó el Acuerdo en medidas, compromisos a realizar; y la Declaración G-20 sobre Transparencia e intercambio de información (G-20, 2008).

En 2005 China asumió la presidencia del foro G-20 y, como había ocurrido antes, el programa de trabajo combinó tanto legados como nuevas cuestiones (G-20, 2008: 35). El tema central de los encuentros para dicho período fue *Global Cooperation: Promoting balanced and orderly world economic development* (G-20, 2005a) y bajo este tema se discutieron una gran variedad de cuestiones económicas críticas y se reconfirmó la visión compartida y la responsabilidad de los miembros del G-20 en el logro del crecimiento balanceado y sostenible (G-20, 2005b). Al mismo tiempo, algunas cuestiones relacionadas con la producción y precios del petróleo fueron establecidas en la agenda como parte de las cuestiones de desarrollo (G-20, 2005a), como la transparencia, la conservación y eficiencia energética, la adopción y transferencia de nuevas tecnologías, el desarrollo de fuentes de energía alternativas y renovables, entre otros (G-20, 2005b).

Por otro lado, la demografía continuó en discusión durante el año 2005, en relación al impacto económico del envejecimiento de la población y la movilidad laboral, asunto que fue también discutido en un *workshop* en Sudáfrica.

Cuadro 1: Argentina y el G-20 durante la crisis del año 2001

Una de las cuestiones que surgieron durante la investigación fue el rol de la Argentina durante la crisis económica y política del año 2001 en relación al Grupo de los Veinte. La declaración de *default* conjuntamente con el distanciamiento de las políticas neoliberales aplicadas durante toda la década anterior hacía de Argentina una nación muy distinta a la que había ingresado en el G-20 en 1999.

Sin embargo, Argentina continuó su participación en el foro entonces compuesto por Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, con la excepción de la Reunión de Ministros del año 2003 en Berlín. Según los encuestados, desde la Presidencia se decide no asistir al encuentro dado que se discutiría la cuestión de la reestructuración de la deuda y el establecimiento de un Código de Conducta en relación a dicho asunto. La Argentina no estaba de acuerdo con el Comunicado que emitirían los Ministros ni con la implementación de dicho Código, preparado por los *Deputies* previamente (el mismo en ese entonces era el Secretario de Finanzas Guillermo Nielsen), por lo que se prefirió “dejar la silla vacía” antes que ser firmante de dichos documentos, ya que en la estructura de gobierno del G-20 las medidas se adoptan por consenso y no se plasman las diferencias surgidas sino que los países presentan en conjunto la documentación oficial.

Finalmente, China introdujo el asunto de la reforma de las instituciones del sistema de Bretton Woods (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial). Las modificaciones no son un asunto nuevo

en sí mismo, ya que la cuestión de la representación y a la “voz” en dichas instituciones (especialmente en el Fondo Monetario) ha sido fuertemente discutida por las economías emergentes. En este sentido, los Ministros de Finanzas y los Presidentes de los Bancos Centrales reafirmaron en el *G-20 Statement on Reforming the Bretton Woods Institutions*, en octubre de 2005 el principio de que las instituciones deben reflejar los cambios en la economía global, particularmente en la representación y en el sistema de cuotas (G-20, 2008).

Luego de la presidencia de China, fue Australia quien ofició de Presidente del foro. Bajo el lema *Building and sustaining prosperity*, Australia definió dos claros objetivos para la labor del G-20 en el año 2006 (G-20, 2008 y G-20, 2006a): proseguir con las cuestiones relevantes y prácticas a favor del desarrollo y crecimiento global; y fortalecer la posición del G-20 como un foro central en el marco de la gobernanza del sistema económico y financiero internacional.

Australia identificó dos otros asuntos para considerar con los Ministros: energía y seguridad minera – en vistas del periodo de alza de los precios de *commodities* (G-20, 2006b)- y la reforma económica doméstica –sobre las bases del Acuerdo para el Crecimiento Sostenido del 2004. En este marco, se desarrollaron tres *workshops*: uno sobre la reforma de las instituciones financieras, otro sobre energía y recursos y un último sobre demografía y mercados financieros. Éstos proveyeron oportunidades para que tanto los oficiales del G-20 y sus representantes, como el sector privado y la academia discutieran cuestiones relevantes para asistir al G-20 en el abordaje de dichos asuntos con los Ministros (G-20, 2006a). Los Ministros se comprometieron a fomentar el desarrollo de principios para guiar el comercio y la inversión en industrias extractivas y a garantizar que las políticas domésticas e internacionales sean direccionadas hacia la innovación y eficiencia (G-20, 2006a).

En este marco, en septiembre de 2006 el Fondo Monetario Internacional tomó una decisión *histórica* (G-20 2006a) a partir del "emprendimiento de una reforma exhaustiva" (G-20, 2008: 37) del sistema de cuotas del Fondo Monetario Internacional de modo de elevar la voz de los países de menores ingresos, particularmente de China, Corea, México y Turquía (consideradas las economías más sub-representadas). El G-20 también acordó profundizar las discusiones sobre las políticas e instrumentos del Fondo Monetario y del Banco Mundial, especialmente la *surveillance* (monitoreo y condicionalidad) del Fondo, su rol en las economías emergentes y la colaboración entre el Fondo y el Banco (G-20, 2006b). Por último, se avanzó en el establecimiento de grupos de estudio que sirvieran

de soporte a las discusiones de *deputies*, a partir de la generación de análisis técnico sobre una temática concreta, cuestión que fue implementada en 2006.

Durante el 2007, el programa de trabajo que propuso Sudáfrica para su presidencia se focalizó en la *gobernanza* del Fondo Monetario y del Banco Mundial, el rol de la política fiscal en la promoción del desarrollo y crecimiento, y los ciclos económicos de las *commodities* y la estabilidad financiera, a través del lema *Sharing influence, responsibility and knowledge* (G-20, 2007a).

Los debates sobre la reforma del Fondo Monetario tuvieron lugar a lo largo de todo el 2007, sin muchos acuerdos.

Siguiendo la tendencia australiana, el G-20 bajo el mando sudafricano indagó sobre asuntos relacionados con los ciclos de las *commodities*, particularmente con la volatilidad de los precios de las mismas. Se propusieron *workshops* sobre la reforma de las instituciones de Bretton Woods, sobre elementos fiscales para el crecimiento y el desarrollo, sobre *commodities* y estabilidad financiera, y finalmente otro sobre política africana (G-20, 2007a). Más aún, resulta importante resaltar que se realizaron dos reportes internos importantes: uno sobre Cambio Climático, preparado por un grupo de estudio liderado por Gran Bretaña; y otro sobre la Historia del G-20, preparado por un grupo de estudio bajo el mando de Canadá.

La presidencia sudafricana se llevó adelante durante un período donde –si bien a comienzos de 2007 se apreció un fuerte crecimiento global sostenido- comenzaban a surgir indicios de riesgos de recesión, a partir de disturbios en los mercados financieros. Dichos disturbios pusieron de manifiesto la importancia de políticas macroeconómicas y financieras sólidas, complementadas por una *vigilancia* continua (G-20, 2007b).

En este primer ciclo del G-20 se ha destacado fuertemente el rol de “*formador de agenda*” que ha desarrollado. Ha logrado tener la capacidad de situar en el centro de la discusión temas y asuntos relevantes para la economía y las finanzas internacionales, teniendo en cuenta no sólo el aspecto –y la responsabilidad- doméstica sino también las cuestiones sociales, laborales, productivas y energéticas. Esta agenda impacta de modo directo en las agendas de política exterior de los países miembro en general, y de Argentina en particular.

3.2. 2008 como punto de inflexión: la crisis internacional y el surgimiento de las Cumbres

La característica distintiva del G-20 como foro ha sido su membrecía: ningún otro foro había congregado un grupo representativo de economías desarrolladas y emergentes para el dialogo y la discusión. Así, el G-20 ha cubierto una brecha en la *gobernanza* de la estructura del sistema económico y financiero internacional: la labor del G-7 se ve complementada por la del G-20 (G-20, 2008).

La crisis financiera del 2008 marcó un hito en la historia económica, y particularmente en la historia contemporánea del capitalismo: marca el fin de una primera etapa del G-20. Los Estados emergentes son más protagonistas tanto por su crecimiento como por la debilidad de las economías avanzadas, a pesar de que se ha argumentado que el G-20 no ha sido capaz de ganar legitimidad con respecto a la reconfiguración de la arquitectura institucional que reclama la economía internacional desde finales del siglo XX (Villamar, 2012: 12).

3.2.1. 2008: *Brasil y la Cumbre de Washington*

Brasil –a cargo de la presidencia- para el año 2008 apuntó a la combinación de legados y de nuevos asuntos. Se propuso seguir profundizando la cuestión del espacio fiscal, especialmente a través de las priorización del gasto público a partir del trabajo realizado en Sudáfrica, y continuar con los debates sobre energía limpia a partir de los intercambios desarrollados en Australia sobre energía y recursos y en Sudáfrica sobre *commodities* y estabilidad financiera; y se introdujo la discusión sobre la competencia en la industria financiera. Ambos temas, bajo el marco de *Fostering growth, innovation and social inclusion* (G-20, 2008a).

Se estableció un cronograma de actividades a partir del trabajo sobre cinco grandes áreas de temas.

- a. La competencia en el sector financiero, uno de los *motores* del crecimiento económico.
- b. La energía limpia y los mercados globales.
- c. El espacio fiscal para el crecimiento y la inclusión social (G-20, 2008a).
- d. La reforma de las instituciones del sistema Bretton Woods, construyendo consenso para lograr procesos futuros de modo de alcanzar una conclusión de la reforma de segundo nivel.

e. Las perspectivas económicas globales y los riesgos de las políticas domésticas, estableciendo un grupo de estudio sobre *Global Credit Market Disruptions* propuesto por Australia.

Resulta fundamental en el desarrollo del foro la crisis económica que tuvo lugar en dicho año. La crisis desatada en 2008 en el mundo desarrollado ha sido considerada como la más importante de los últimos tiempos. Ha tenido la particularidad de la sincronización entre las tres grandes economías avanzadas: Estados Unidos, Japón y la zona Euro se vieron afectadas simultáneamente (Frenkel y Rapetti, 2009).

En el marco de la crisis económica, se llevó adelante la reunión de Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales en San Pablo. Se estableció que la crisis financiera fue resultado fuertemente de un excesivo riesgo en los mercados financieros, de la inconsistencia de las políticas macroeconómicas y de las deficiencias en la regulación financiera y la supervisión en algunos países avanzados (G-20, 2008b). El desafío clave sería resolver la crisis financiera y mitigar su impacto en la actividad económica global a través de medidas comprehensivas, coordinadas y apropiadas y se comprendió que la crisis global requería de soluciones globales y de un *set* de principios comunes, por lo que se estableció una reunión de Líderes de G-20 en Washington, lo que significaría un importante paso en la cooperación internacional (G-20, 2008b).

Esta primera Cumbre se comprende como una nueva etapa dentro de la historia del G-20, en tanto el nivel de discusión se realizó con las máximas jerarquías de los países que construyen la arquitectura financiera internacional. Esta situación, en el marco de la crisis financiera más importante de la historia económica contemporánea, posiciona al G-20 como el foro por excelencia en la economía internacional. La crisis creó un espacio para buscar una *nueva gobernanza* en el marco de una discusión de líderes.

Los Jefes de Estado de los países del G-20 se reunieron en noviembre en Washington D.C, con la necesidad de resolución de la crisis financiera a partir de los desafíos que generaba para el mercado (G-20, 2008c). El resultado más sobresaliente de esta Cumbre fue que generó el disparador para el realineamiento del sistema económico global a través de la construcción de un consenso internacional sobre la necesidad de reformar el sistema financiero. Adicionalmente, los miembros del G-20 se comprometieron a efectuar reformas que fortalecieran los mercados financieros y los regímenes regulatorios, de modo de evitar futuras crisis (G-20, 2008c). Se estableció un Compromiso con la

Economía Global Abierta en el que se registró que las reformas podrían ser exitosas si estaban enraizadas en los principios del libre comercio, la inversión y el comercio y la propiedad privada. En esta dirección, especificaron la importancia del rechazo al proteccionismo y la centralidad de los Objetivos del Milenio (G-20, 2008c).

La Cumbre de Washington ha sido el primer encuentro donde las naciones industrializadas y las economías emergentes cooperaron decisivamente (G-20, 2008d) en pos de generar una respuesta a la crisis. Ha servido como oportunidad para reevaluar desde una perspectiva realista el poder económico de Estados Unidos, al mismo tiempo que resultó un proceso de renovación del entendimiento de la importancia de las económicas emergentes, reafirmando los límites del G-8 (Gill, 1999; Hajnal, 2007; Hoge, 2004; Ikenberry, 1993; Kirton, 2002 y Kirton, 2010c).

3.2.2. 2009: Gran Bretaña y las Cumbres de Londres y Pittsburgh

En el marco de *Restoring lending: a framework for financial repair and recovery*, Gran Bretaña asumió la presidencia del G-20, en medio de una crisis que impactaba en la economía real. Se definió que los Bancos Centrales de los países miembros mantendrían políticas expansivas mientras fuera posible y la estabilidad de precios, utilizando los instrumentos de política monetaria necesarios (G-20, 2009a). Por otro lado, se complementó el Plan de Acción delineado en Washington, focalizando en acciones de mediano plazo.

La Cumbre de Londres definió que se estaba atravesando una crisis que se había profundizado y que requería de una solución global (G-20, 2009c), cimentada una economía abierta basada en los principios del mercado, de la regulación efectiva y de instituciones globales fuertes (G-20, 2009c).

En primer lugar, se emprendió una expansión fiscal sin precedentes (G-20 2009c); en segundo lugar, para fortalecer la supervisión y regulación financiera se focalizó en la confianza: se acordó garantizar la fortaleza de los sistemas regulatorios domésticos y establecer mayor consistencia y cooperación sistemática entre los países y se estableció la Declaración *Strengthening the Financial System*. En tercer lugar, se definió el fortalecimiento de las instituciones financieras globales. La nueva línea de financiamiento del Fondo Monetario, *Flexible Credit Line* y su marco de condicionalidad y préstamo reformado fueron indicadores de los cambios que se proponían.

En cuarto lugar, se adhirió a la resistencia al proteccionismo y a la promoción del comercio global y la inversión (G-20, 2009c) y finalmente, en la Cumbre se comprendió que el G-20 no sólo está determinado a restaurar el crecimiento sino también a establecer una economía global sostenible.

En vistas de la Cumbre de Pittsburgh, se definió una Declaración en pos de establecer los Futuros Pasos para fortalecer el sistema financiero (G-20, 2009f), y se estableció el lanzamiento del *Framework for strong, sustainable and balanced growth* (G-20, 2009h).

Dicha Cumbre resulta importante para el desarrollo del G-20, en la medida en que se decidió (G-20, 2009i):

- a. Lanzar un marco de referencia que establezca las políticas y el modo de actuar para generar crecimiento fuerte, sostenible y balanceado, plasmado en el *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*;
- b. Establecer un patrón de crecimiento sustentable que reduzca los desbalances en el desarrollo;
- c. Asegurar que los sistemas regulatorios controlen los excesos que llevaron a la crisis;
- d. Actuar conjuntamente de modo de finalizar con las prácticas de excesiva *toma de riesgos*;
- e. Designar al G-20 como el principal foro para la cooperación económica internacional;
- f. Establecer el *Financial Stability Board* y las reformas en el Fondo Monetario y Banco Mundial;
- g. Dar nuevos pasos para mejorar el acceso a los alimentos, al combustible y a las finanzas.

Por otro lado, se acordó mejorar la regulación, el funcionamiento y la transparencia de los mercados financieros y de *commodities* para direccionar la volatilidad excesiva de los mismos; y se discutió sobre la seguridad energética y el cambio climático. Finalmente, se adhirió a los Objetivos del Milenio, en el marco del fortalecimiento del apoyo a las naciones más vulnerables.

La Cumbre de Pittsburgh plasmó el reemplazo del G-7 y G-8 como foros fundamentales de discusión de gobernanza global y armado de la arquitectura financiera internacional⁴; en segundo lugar, avanzó

⁴ El argumento del G-20 para reemplazar al G-8 como el Foro para la cooperación económica internacional se resume en el nuevo Marco lanzado en el encuentro de noviembre de 2009 en St. Andrews (Levy Yeyati 2010).

sobre cuestiones de mediano y largo plazo, yendo más allá de las medidas de corto plazo que se habían establecido en las Cumbres anteriores; y finalmente, ha sido un encuentro donde se centró la discusión tanto en cuestiones de cooperación económica como en cuestiones más comprehensivas del alcance económico de la crisis, como las cuestiones energéticas, laborales y de cambio climático. En este sentido, la Cumbre de Presidentes dio una forma más concreta a las medidas adoptadas en Londres para enfrentar la crisis económica y prevenir futuras recurrencias.

3.2.3. 2010: la presidencia de Corea y las Cumbres de Toronto y Seúl

La presidencia de Corea en el G-20 se inició con la reunión de Ministros de Finanzas y Presidentes de los Bancos Centrales en Washington en el mes de abril.

En la línea de lo trabajado previamente, se reafirmaron los compromisos de implementación de la agenda de reformas establecida en Londres y Pittsburgh. En este sentido, se reafirmó que la reforma era de carácter multifacética pero que el *corazón* radicaba en los estándares de capital; se acordó la revisión del progreso y el apoyo al trabajo del Fondo Monetario Internacional y los Bancos de Desarrollo; y se enfatizó la importancia de lograr un set de alta calidad, *global accounting standards*, implementación de standards internacionales, y un control consistente y coordinado sobre los *hedge funds* y las agencias calificadoras de riesgo (G-20, 2010b).

En la reunión de Ministros y presidentes de Bancos Centrales realizada en Busan se estableció la importancia del control de la volatilidad en los mercados de *commodities* y de la coordinación de políticas económicas para fortalecer el crecimiento y el empleo (G-20, 2010c). Se llamó, en consecuencia, a reducir los déficits, a fortalecer los marcos e instituciones fiscales domésticas, a mantener la estabilidad macroeconómica y a reforzar las políticas en pos del desarrollo.

También se encomendó al Fondo Monetario Internacional completar la reforma de cuotas para la Cumbre de Seúl así como otras reformas establecidas en Pittsburgh (G-20, 2010c).

Los Jefes de Estado del G-20 se reunieron en Toronto, donde se constituyó la primera Cumbre del G-20 con la categoría de foro principal de la cooperación económica internacional. Allí acordaron los próximos pasos a tomar para asegurar un completo retorno al crecimiento (G-20, 2010a). Se afirmó el compromiso contra el proteccionismo, el foco en el fortalecimiento de la recuperación, el seguimiento de los planes de estímulo y la importancia de lograr el crecimiento del empleo y la protección social.

La agenda de Reforma se basó en cuatro pilares (G-20, 2010a): Un fuerte marco regulatorio: fortalecer la infraestructura del mercado financiero (regulación de los *hedge funds*, las agencias calificadoras y derivados); Una efectiva supervisión; Instituciones sistémicas de resolución y direccionamiento; y una evaluación internacional transparente y un estudio detenido de la situación.

Al mismo tiempo, se focalizó nuevamente en las instituciones financieras y de desarrollo internacionales, donde se renovó el compromiso de fortalecer la legitimidad, credibilidad y la efectividad de dichas IFIs para lograr mejorarlas como *partners* en el futuro. En consecuencia, se lanzó el *Global Agriculture and Food Security Program* en línea con el compromiso de Pittsburgh relacionado con la seguridad alimentaria y se llamó a los miembros del foro a implementar de lleno los principios establecidos en la Iniciativa L'Aquila (G-8, 2009).

Se estableció nuevamente que la salida a la crisis sería mediante la apertura de mercados. Se coordinó que para fines de 2013 las naciones se abstendrían de imponer barreras al comercio o a la inversión en bienes y servicios, y de aplicar nuevas restricciones a la exportación (G-20, 2010a).

La Cumbre de Seúl fue la primer Cumbre G-20 en un país no miembro del G-8 (ya abocado a cuestiones de seguridad). Se trabajó en consecuencia sobre cinco áreas de trabajo con compromisos específicos:

- a. Políticas monetarias y de régimen cambiario;
- b. Políticas comerciales y de desarrollo;
- c. Políticas fiscales;
- d. Reformas financieras;
- e. Reformas estructurales: reforma del mercado de productos, del mercado laboral, impositiva, medidas de crecimiento sostenible, reformas sociales y de inversión en infraestructura.

Acordado en Seúl, el Plan de Acción incluyó el compromiso a emprender políticas macroeconómicas para asegurar la recuperación y el crecimiento sostenidos, mejorando la estabilidad de los mercados financieros y vigilando la volatilidad excesiva. Asimismo, el Consenso de Seúl abordó los asuntos de la energía (particularmente combustible) en término de precios, protección, acceso y volatilidad; del

cambio climático y el *crecimiento verde*; y fundamentalmente de la corrupción, mediante la adopción del *Anti-Corruption Action Plan*. Finalmente, se estableció el compromiso con la resolución exitosa de la Ronda Doha, y una Cumbre de Negocios G-20 para el mes de noviembre de dicho año bajo el lema *The Role of Business for Sustainable and Balanced Growth*. En este sentido, la Cumbre de Seúl generó acuerdos en múltiples áreas. El Plan de Acción fue adoptado y fue parte de lo que se denominó la *Korea Initiative*. Sin embargo, permanecen algunos asuntos pendientes (G-20, 2010i).

3.2.4. 2011: Francia y la Cumbre de Cannes

La presidencia de Francia se basó en la generación de un seguimiento activo de las cuestiones ya negociadas y acordadas. Francia estableció una serie de prioridades para su mandato, que fueron:

- a. Reformar el sistema monetario internacional, de modo de establecer respuestas colectivas a las deficiencias y mejorar la coordinación de políticas económicas en el marco del *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth* del G-20;
- b. Fortalecer la regulación financiera;
- c. Combatir la volatilidad de los precios de las *commodities*, incorporando la cuestión de la seguridad alimentaria;
- d. Fortalecer la dimensión social de la globalización a través de la promoción del empleo, la mejora de la promoción social y el respeto de los derechos laborales y sociales;
- e. Combatir la corrupción, a través del aseguramiento de que el Plan de Acción Anti-Corrupción;
- f. Trabajar en pos del desarrollo.

En la reunión de Ministros en París se logró un acuerdo sobre la implementación de un programa de trabajo direccionado en el fortalecimiento del funcionamiento del sistema monetario internacional, se discutieron las consecuencias de la volatilidad de los precios de las materias primas y se debatieron las cuestiones energéticas y relacionadas con el cambio climático. Finalmente, en el contexto de lo que se denominó la *primavera árabe*, se apoyó a Egipto y Túnez para implementar con las instituciones internacionales las reformas designadas en beneficio de la población y de la estabilización de dichas economías (G-20, 2011a).

Francia realizó un *workshop* para discutir la volatilidad en los precios de los alimentos. Con sede en Buenos Aires, dichos Ministros se reunieron bajo los liderazgos de Amado Boudou, Julián Domínguez y Bruno Le Maire, principales organizadores del grupo de trabajo, conjuntamente con representantes del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, de la CEPAL, de la OCDE, FAO, Naciones Unidas y OEA.

Sobre la mesa de discusión del *workshop* se encontraban las cuestiones de los determinantes de volatilidad de precios de *commodities*; la energía y la volatilidad de precios; el desarrollo e impactos macroeconómicos de la volatilidad; los desafíos de la política pública y coordinación internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores argentino, 2011).

En esta dirección Francia logró concretar la primera reunión G-20 de Ministros de Agricultura en junio en París, donde se analizó un Plan de Acción que sería elevado a la Cumbre de Líderes del G-20 a realizarse en Cannes (G-20 2011c). Este se enfocó principalmente en los precios de los alimentos, y en el acceso a los mismos, en línea con la seguridad alimentaria.

En la Cumbre de Cannes se acordó un Plan de Acción para el Crecimiento y Puestos de Empleo con el fin de fortalecer las medidas en el mediano plazo para la reducción de las vulnerabilidades y el

Cuadro 2: La participación de Argentina el G-20 durante el año 2011. Precios agrícolas y reestructuración de deuda

Durante el año 2011 la Argentina desempeñó un rol activo en lo que refiere a los *Workshops* que realiza el Grupo de los Veinte. En la medida en que los temas que incorporó o decidió debatir la presidencia francesa implicaban una respuesta por parte de la Argentina como exportador neto de materias primas agrícolas, fue parte de la discusión sobre Seguridad Alimentaria. Al mismo tiempo, a partir de la crisis económica de la zona euro es que se llevó adelante un profundo trabajo sobre las cuestiones de deuda soberana, asunto ya tratado en el ámbito G-20 pero que la coyuntura lleva a destacar. En este sentido, Argentina fue sede de dos Seminarios realizados desde la Cancillería y el Ministerio de Economía, con participación del Ministerio de Agricultura y del Banco Central.

Por un lado, en el mes de mayo se realizó el Seminario del G-20 sobre precios de *commodities*. Como definió la Cancillería en su Comunicado de Prensa, “Argentina, en su carácter de productor y exportador agrícola de importancia mundial apoya la revalorización de la agricultura en la agenda internacional y participa activamente en los Foros de trabajo del G-20, a la vez que contribuye [...] mediante la organización de este Seminario G-20 sobre *Commodities* en Buenos Aires”. Los temas que se discutieron fueron: los determinantes de volatilidad de los precios, la financiarización de los mercados de *commodities*, la energía y la volatilidad de precios, seguridad alimentaria, desarrollo e impactos macroeconómicos de la volatilidad y los desafíos de política pública y coordinación internacional. Fue la preparación para la Cumbre de Cannes del mes de noviembre.

Por el otro, el 7 de diciembre se realizó un Seminario sobre “El vacío estructural en la Arquitectura Financiera Internacional: Reestructuración de Deuda Soberana”, donde un grupo de expertos de primer nivel –donde se encontraban Penélope Brooke, Joseph Stiglitz y los titulares de Economía y Banco Central nacionales- debatieron sobre las crisis de deuda soberanas, experiencias de reestructuración de deuda, el vacío en la arquitectura financiera internacional, la teoría y práctica de las reestructuraciones de deuda y el camino a seguir. El objetivo fue proporcionar una plataforma plural para una discusión crucial en el actual entorno económico, a partir de las experiencias latinoamericanas.

fortalecimiento del crecimiento (G-20, 2011d).

Por otro lado, en Cannes se trató la cuestión de la volatilidad de precios y la promoción de la agricultura. Los líderes acordaron mejorar la regulación y la supervisión de los mercados derivados de las materias primas, con el fin de prevenir “abusos de mercado” (G-20 2011d). En línea con el Plan de Acción sobre la Volatilidad de los Precios de los Alimentos y Agricultura acordado en junio de 2011, se decidió invertir en la investigación y el desarrollo de la productividad agrícola, lanzando el *Agricultural Market Information System* (AMIS), de modo de reforzar la transparencia en dicho mercado (G-20 2011d).

Adicionalmente se establecieron compromisos con relación al abandono del proteccionismo y al fomento del comercio multilateral, así como un crecimiento más inclusivo (G-20 2011d) alineado con la energía limpia, el *crecimiento verde* y el desarrollo sostenible (G-20 2011f).

3.2.5 2012: México – 2013: Rusia

En 2012, durante la Presidencia de México, “el G-20 tiene la responsabilidad de impulsar acciones que ayuden a mitigar los problemas y desequilibrios macroeconómicos que aún aquejan a la economía global y fijar un curso de mediano plazo que restablezca la confianza y permita recuperar el crecimiento fuerte, sostenido y equilibrado” (G-20, 2012a). En este contexto, México estableció cinco prioridades:

- a. Estabilización económica y reformas estructurales para el crecimiento y el empleo;
- b. Fortalecimiento del sistema financiero y fomento de la inclusión financiera;
- c. Mejora de la arquitectura financiera internacional en un mundo interconectado;

- d. Refuerzo de la seguridad alimentaria y mitigación de la volatilidad de los precios; y promoción del desarrollo sustentable, crecimiento verde y la lucha contra el cambio climático.

Durante el año 2013 Rusia ofició de Presidente del foro G-20, para lo cual definió como prioridades para estimular el crecimiento:

1. Crecimiento a través de calidad;
2. Empleo e inversión;
3. Crecimiento mediante Confianza y transparencia; y
4. Crecimiento mediante regulación efectiva.

Los líderes en la Cumbre de San Petersburgo se focalizaron en las cuestiones relacionadas con el crecimiento económico, la estabilidad financiera, la creación de empleo y la lucha contra el desempleo, así como también en el fortalecimiento del comercio multilateral y la asistencia internacional al desarrollo.

Cuadro 3: Volatilidad de los precios de los alimentos y seguridad alimentaria. El rol del G-20 y la posición argentina

En su rol de productor y exportador neto, Argentina ancla sus intereses de largo plazo a la producción y exportación de alimentos. Frente al escenario de alza de precios, los países importadores están atentos a las políticas comerciales que desarrolla y están a la expectativa de que el país contribuya con su capacidad productiva y sus políticas comerciales a la estabilización del precio de los alimentos. De este modo, la imagen internacional de Argentina estará en permanente observación.

En junio de 2011 se reunieron en París los Ministros de Agricultura de los países del G-20. En dicha reunión, se acordó una Declaración y un Plan de Acción, basado en las recomendaciones y propuestas presentadas por organismos internacionales, que se consideró en la pasada Cumbre de Cannes en noviembre. El objetivo central es el aumento de la oferta de alimentos a nivel mundial, de modo de enfrentar los incrementos de la demanda. Sin embargo, la posibilidad de lograr un aumento en las inversiones, que generaría un mayor desarrollo en infraestructura, depende de las acciones de cada país.

La Argentina tiene interés en disminuir la volatilidad de los precios y contribuir a la existencia de mercados transparentes y estables. Una creciente volatilidad podría desencadenar políticas proteccionistas dirigidas a aumentar la producción local por parte de los países importadores así como la utilización de mecanismos comerciales que restrinjan el comercio. En este sentido, la volatilidad es perjudicial para nuestro país, quien además tiene poca capacidad de incidencia en el funcionamiento de los mercados financieros internacionales. Es la primera vez que se le da una expresión política al tema agrícola, y en los debates G-20 se reproducen las alianzas del Grupo Cairns de la Organización Mundial del Comercio.

Cuadro 4: Agenda del G-20 en las Cumbres

Temas	2008 Washington	2009 Londres	2009 Pittsburgh	2010 Toronto	2010 Seúl	2011 Cannes	2012 Los Cabos	2013 S.Petersb.
Desarrollo y eficiencia del G20			X		X			
Estabilización del sistema financiero	X	X	X	X	X	X	X	X
Restablecimiento del crecimiento		X	X	X	X	X	X	X
Supervisión financiera y regulación	X	X	X	X	X	X	X	X
Reforma de las instituciones financieras globales	X	X	X	X	X		X	X
Proteccionismo, comercio internacional e inversión	X	X	X	X	X	X	X	X
Apoyo a los países más vulnerables y desarrollo (Objetivos del Milenio)	X	X	X	X	X	X	X	X
Seguridad energética y cambio climático			X		X		X	X
Protección ambiental				X	X		X	
Anti corrupción					X	X	X	X
Seguridad alimentaria			X	X		X	X	
Empleo		X	X	X	X	X	X	X
Turismo							X	

3.3. Argentina y su posicionamiento en el G-20

*“Yo soy fanática de la Realpolitik y
sé dónde se deciden las cosas y dónde se adoptan las decisiones”*

Cristina Fernández de Kirchner ante empresarios del B-20

Cumbre de Cannes, noviembre de 2011

El proceso de toma de decisión es una instancia clave en el armado de la política exterior. Las instancias decisorias, las preferencias, los intereses, objetivos y creencias, entre múltiples otras variables, entran en juego y construyen la dinámica de la cual emerge un posicionamiento, medida o política.

Es necesario, previamente a la profundización de la cuestión argentina en general y del G-20 en particular, identificar algunas cuestiones que establece Roberto Russell (1990) con respecto a los procesos de toma de decisión que resultan importantes a la luz de lo que se busca estudiar. En primer lugar, se entiende por política exterior “el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990: 255). En segundo lugar, es importante diferenciar la estructura y el proceso decisorio: “la primera está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos, [... mientras que] el proceso de toma de decisiones se vincula con la dinámica decisoria” (Russell, 1990: 255). Al mismo tiempo, “la adopción de cualquier decisión se inscribe en un marco decisorio que alimenta y condiciona el proceso” (Russell, 1990: 256), y dicho marco se compone por los estímulos y condicionamientos externos e internos, por el contexto macro-político interno y por el contexto específico de la decisión particular. Finalmente, “las características principales del sistema político influyen de manera importante en la estructura y dinámica del proceso decisorio” (Russell, 1990: 257).

Por otro lado, a nivel nacional es importante resaltar el rol de las Cancillerías en el proceso de toma de decisión, en la medida en que si bien son instancias decisorias que pueden ser superadas en cierto modo por la Presidencia, son actores fundamentales en el armado de la estrategia nacional respecto a los intereses, objetivos e inserción internacional. Sin embargo, a pesar de su vínculo con la Presidencia y –en definitiva- de la dependencia en muchas instancias de la misma (Russell, 1990), las Cancillerías han visto desafiado su margen de acción a partir del ascenso de otras agencias de gobierno en cuestiones de política exterior, “en especial las económicas” (Russell, 1990: 263). De este modo, a partir de la participación de múltiples actores e instituciones es que la política exterior presenta un manejo “desarticulado y fragmentado de los componentes político-diplomáticos, estratégico-militares y económicos” (Russell, 1990: 263), que conlleva a dificultades para mantener discursos coordinados. En este sentido, “todas las Cancillerías enfrentan distintos grados de amenazas a sus niveles de autonomía. [...] La cuestión clave (y el mayor desafío) parece ser entonces cómo superar la fragmentación a través de diversos mecanismos de articulación y coordinación de la acción del Estado en materia externa” (Russell, 1990: 265).

En este marco, donde el proceso de toma de decisión en política exterior es protagonista y en gran parte raíz de la conducta de los países, es que se propone observar a la Argentina.

Se pretende realizar un análisis de tres instancias de la conducta externa, yendo de mayor generalidad a mayor especificidad: primero, el posicionamiento de la Argentina en el foro G-20 en particular; segundo, la construcción de la toma de decisión en el caso específico del G-20, en cierto sentido comparativamente a los lineamientos generales del proceso decisorio nacional y con especial foco en el rol de los liderazgos que se ven involucrados en dicho proceso; y finalmente, la coherencia interna y horizontal a la luz de las instituciones que participan en la dinámica de toma de decisión en política exterior para el caso del G-20.

Comprendiendo que en Argentina no se encuentran estudios pormenorizados de las cuestiones de coherencia, congruencia y coordinación en la política exterior y que tampoco existen documentos oficiales respecto a las cuestiones del G-20 en términos de posicionamiento, decisiones y estrategias, se apeló a la experiencia de agentes calificados que han participado o que actualmente participan de

los procesos de G-20 y que también son parte de agencias de distintos Ministerios dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Nacional. Como hemos mencionado, dichos informantes han solicitado no ser identificados. Al mismo tiempo, se han tenido en cuenta Documentos de Trabajo de distintas organizaciones y *think tanks* argentinos y distintas Conferencias o Seminarios respecto a la cuestión del G-20.

Por lo tanto, en este apartado se buscará conjugar el marco de referencia desarrollado previamente con la experiencia argentina, buscando esclarecer las cuestiones de posicionamiento, toma de decisión y coherencia interna y horizontal; aplicando con especial énfasis las perspectivas sobre liderazgos individuales e instituciones en el proceso de toma de decisión.

3.3.1. Posicionamiento argentino en el G-20: agenda, objetivos e intereses nacionales

*“Lo que estoy proponiendo es volver al capitalismo en serio,
porque esto que estamos viviendo, señores, no es capitalismo.
Esto es un anarco-capitalismo financiero total, donde nadie controla a nadie”*

Cristina Fernández de Kirchner ante empresarios del B20

Cumbre de Cannes, noviembre de 2011

“Dimos el ejemplo del hostigamiento que ha tenido Argentina”

Cristina Fernández de Kirchner, Cumbre de Toronto, junio de 2010

Según los actores políticos intervinientes en aquel entonces, “Argentina fue incorporada al G-20 en 1999 por su alineamiento con Estados Unidos y por la adopción de los preceptos neoliberales durante la década de los noventa, en que era considerada como *alumno ejemplar* en el mundo emergente” (Abeles, 2010: 21). Producto de los cambios generados en toda la región a partir del año 2000, Argentina rompió en cierto modo su alineamiento automático con las políticas del Consenso de Washington, repensando su inserción internacional. Así, es desde el comienzo de la nueva década y con la salida de la crisis económica que se afianzaron y profundizaron las relaciones con el Mercosur y

América Latina, así como con otros países emergentes como China, India y Rusia, relativizando sus vínculos con los países desarrollados (Corigliano, 2008 y Russell, 2008).

El desplazamiento del G-8 al G-20 como foro para la coordinación económica generó una gran oportunidad y e importantes desafíos para Argentina. La consolidación del G-20 como un espacio de diálogo y debate entre las economías más importantes del globo tanto sobre las cuestiones estrictamente financieras como las sociales han resultado en una ventana de oportunidad para las economías en pos de buscar salidas conjuntas a las crisis económicas.

Sin embargo, cabe resaltar que luego de varios años de reuniones de G-20 hay poco consenso sobre qué significa el G-20 para los países en desarrollo en relación a la gobernanza global. Algunos estudiosos comprenden que la creación del G-20 ha establecido un mecanismo institucional clave mediante el cual las economías emergentes pueden afectar el modo de gobierno del sistema financiero global; mientras que otros -menos optimistas- definen que el G-20 tiene varias imperfecciones y que -del modo en que está constituido- resulta muy poco probable que pueda liderar (Martínez Díaz, 2007).

Para Argentina refiere un ámbito de influencia fundamental al presentar al país la posibilidad de interlocución con los países política y económicamente más importantes y de coordinación con los otros dos Estados latinoamericanos presentes (Gutierrez Girault, 2010). En un contexto de crisis económica mundial, en el marco de un proceso de globalización, Argentina presenta características similares a las de otros países latinoamericanos, en términos de que goza ciertos beneficios y al mismo tiempo enfrenta determinados riesgos provenientes de las repercusiones de lo que sucede en el resto del mundo.

Al mismo tiempo, resulta central la reflexión sobre las implicancias del sistema financiero internacional para la Argentina en los planos financiero y comercial, y –a partir de allí- repensar la utilización del espacio que brinda la presencia en el G-20 para un posicionamiento que permita capitalizar las oportunidades y enfrentar los desafíos que sobrevendrán (Gutierrez Girault, 2010).

Según lo analizado previamente, el debate del G-20 transita por tres grandes áreas de temas (Gutierrez Girault, 2010). Por un lado, colocar a la economía mundial en un sendero de crecimiento balanceado y sustentable. Por el otro, redefinir la arquitectura del sistema financiero internacional y el rol de las instituciones financieras internacionales. Y, finalmente, fortalecer y adecuar las regulaciones financieras para mitigar los riesgos de crisis.

Estas tres áreas de debate son fundamentales para Argentina, así como lo son otros temas discutidos en el foro, donde nuestro país ha construido un posicionamiento basado en la participación, a partir de la responsabilidad inherente que refiere ser miembro del G-20. El margen de acción para países como Argentina se identifica a partir de la estrategia para intentar inclinar la balanza desde un lugar periférico cuando las opiniones entre los actores principales son contradictorias, apoyar las posiciones con las que se coincide, rechazar aquellas que se consideran inadecuadas o desfavorables, e intentar alianzas con socios de mayor relevancia para incorporar temas en la agenda de discusión (Abeles, 2010).

En este contexto se analizará la posición argentina en el G-20, sus objetivos y sus intereses, tomando en cuenta los Documentos de Trabajo y exposiciones mencionadas y las declaraciones oficiales en el foro.

El posicionamiento de la Argentina se comprende en función de los temas planteados en el foro G-20. Allí se construye la perspectiva nacional, que en gran parte conforma la agenda que el país lleva a cada reunión y Cumbre, y que responde en gran medida a los principios y políticas que se aplican a nivel interno.

En primer lugar, Argentina busca reformar las instituciones financieras internacionales de manera tal que cumplan con el rol de prestamista de última instancia y proveedores de financiamiento para el desarrollo, garantizando estabilidad económica para las economías emergentes. Los países emergentes han insistido en una reforma de la arquitectura financiera internacional y de las instituciones financieras internacionales, lo que ha cobrado mayor importancia con el correr de las Cumbres presidenciales. En el inicio del G-20 como foro presidencial, la Presidente Cristina Fernández esbozó

que “Argentina pedirá la modificación de los organismos multilaterales de crédito” (Página 12, 2008c), lo que se comprende en el marco de que “la reestructuración de los organismos multilaterales de crédito fue una de las banderas que levantaron los países de desarrollo en su conjunto, con el decisivo respaldo de China” (Página 12, 2008e). Al mismo tiempo, el por entonces Ministro Amado Boudou estableció que “el tema que más nos interesa es avanzar en el nuevo rol de los organismos de crédito” (Página 12, 2009d) y el actual canciller Héctor Timerman “ratificó que [...] es necesario democratizar las instituciones y sus sistemas decisorios [y que] Argentina “lleva el mandato para reformular el debate [sobre] la necesidad de reformas en los organismos internacionales para dar lugar a los intereses de los países en vías de desarrollo” (Página 12, 2012).

Dentro del marco de transformación de las instituciones financieras se destaca la **reforma del Fondo Monetario**, tanto en lo que refiere a la participación como al acceso al financiamiento como a la generación de nuevas líneas de crédito⁵, ha sido de gran interés para las economías en desarrollo, a partir especialmente del acceso ampliado y menos riguroso a la liquidez. Argentina se alinea con estas cuestiones, a pesar de que la reformulación del sistema de cuotas no la beneficiaría directamente. El entonces Ministro de Economía Carlos Fernández sostuvo que “el FMI debe concentrar su atención en el seguimiento de los países avanzados e identificar sus vulnerabilidades y, al mismo tiempo, ampliar significativamente el acceso al financiamiento bajo un esquema sin las actuales condicionalidades que no se ajustan a la realidad económica y política de nuestros países” (Página 12, 2008a), “sin condicionarlos de una manera asfixiante” (Página 12, 2008e). Así, “India, Sudáfrica, Turquía, Brasil y Argentina insistieron en que el FMI y los demás organismos de crédito deben proveer financiamiento a emergentes para paliar los efectos recesivos” (Página 12, 2008d).

El canciller argentino sostuvo que “podríamos volver al FMI sólo si no impone condicionalidades para la entrega de ayuda financiera. [...] El mayor reclamo argentino es que terminen las condicionalidades del FMI” (Página 12, 2009b), “con instrumentos financieros ajustados a las necesidades de los países en desarrollo” (Página 12, 2009a). Finalmente, en Toronto, la mandataria proclamó que “la reforma del Fondo [...] pasa por una reestructuración en serio de un instrumento que llevó al mundo al fracaso con sus políticas” (Página 12, 2010b).

⁵ Argentina fue en este sentido uno de los países más críticos de la Línea de Crédito Flexible aprobada por el Directorio del Fondo Monetario Internacional en marzo de 2009, dada la falta de criterio de automaticidad y de flexibilidad.

En segundo lugar, Argentina procura regular las **calificadoras de riesgo** y eliminar los **paraísos fiscales**. De este modo, se propone promover una mayor regulación de los mercados financieros, con el objetivo último de que la nueva fase de crecimiento no presente la misma fragilidad e inestabilidad que la previa. La prioridad argentina ha sido conseguir avales para tomar medidas y sanciones contra las *jurisdicciones no cooperantes* (denominación G-20 para los paraísos fiscales) y la mejora de los mecanismos de control de las agencias calificadoras de riesgo. En esa dirección, la Argentina abogó por “colocar en observación a las autoridades que por las leyes y por las instituciones tienen el control monetario de las instituciones crediticias” (Presidencia de la Nación, 2009c). En Toronto, Argentina planteó “el tema de las agencias calificadoras conjuntamente con el sistema financiero internacional y el tema de los paraísos fiscales. Dimos el ejemplo del hostigamiento que ha tenido Argentina” (Presidencia de la Nación, 2010b), y sostuvo que “tenemos que terminar con los paraísos fiscales porque son fuente de evasión, corrupción, fuga de capitales, narcotráfico y terrorismo” (Página 12, 2010c). El entonces Ministro Fernández “reiteró la importancia de supervisar la función de las calificadoras de riesgo y la necesidad de combatir coordinadamente los paraísos fiscales” (Página 12, 2009a); y sostuvo que “frente al fracaso de las políticas de mercado se requiere una mayor intervención pública y una asistencia multilateral financiera amplia que compense la contracción del sistema financiero mundial derivado de la excesiva liberalización en los mercados maduros” (Página 12, 2009a).

En este sentido, “Cristina Fernández reclamó por los paraísos fiscales y defendió el control de capitales” (Página 12, 2010e); al mismo tiempo que destacó que el control de las agencias calificadoras de riesgo “es un punto que le interesa particularmente a la Argentina porque no quiere que la asignación del crédito dependa de las calificadoras” (Página 12, 2010e), dependencias que la Jefa de Estado señaló como “agencias de descalificación” (Página 12, 2008e)

En tercer lugar, el país acompaña y alienta las **medidas anti-cíclicas de impulso a la demanda agregada** para salir de la crisis: Argentina particularmente apoyó y se comprometió con el lanzamiento de planes de estímulo a nivel interno⁶, donde la actividad del G-20 le permitió al país legitimar algunas medidas expansivas. En lo que refiere a la negociación macroeconómica, en

⁶ Desde la Presidencia de la Nación se hace hincapié en las siguientes políticas públicas :programa REPRO, Plan de Inversión Pública y Asignación Universal por Hijo

términos del redireccionamiento de la economía mundial a partir de la corrección de desbalances, aplicación de políticas fiscales prudentes y la flexibilidad de los regímenes cambiarios entre otras medidas, Argentina participa en el debate de estrategias preventivas de formación de burbujas (Gutierrez Girault, 2010). Al mismo tiempo, la reforma del sistema regulatorio financiero ha sido un pilar de trabajo del G-20, y presenta consenso en lo que refiere a la necesidad de construir amortiguadores de la pro-ciclicidad (Gutierrez Girault, 2010). La Presidente argentina destacó sus “dos ejes centrales: [...] la defensa de las políticas heterodoxas [...] y la promoción del empleo de calidad” (Página 12, 2010f), en tanto “hay una necesidad de terminar con el esquema de desregulación financiera a escala global” (Página 12, 2011e).

En cuarto lugar, desde Argentina se busca promover el **trabajo decente** y revertir los impulsos hacia una mayor flexibilización de los mercados de trabajo, con la expectativa de que la expansión de la masa salarial sea el motor de los nuevos procesos de acumulación en el futuro. Una de las cuestiones más importantes en la participación argentina en el G-20 ha sido –mediante una propuesta generada con Brasil- la incorporación de la Organización Internacional del Trabajo al grupo de trabajo del G-20 y la introducción de reuniones de Ministros de Trabajo, propuestas materializadas en la Cumbre de Pittsburgh. En dicha Cumbre se plasmó uno de los objetivos argentinos, que se direccionaba hacia la inclusión de la cuestión laboral y del *trabajo decente* en la discusión G-20. Al finalizar la Cumbre, la Presidente esbozó que “esta Cumbre empezó exactamente al revés de cómo casi terminó la de Londres [...]. Allí terminamos peleando para que no se incluyera el término *flexibilización laboral* y acá el documento empieza precisamente reivindicando la necesidad del trabajo decente como uno de los instrumentos fundamentales para abordar la crisis. Me parece que ha sido una suerte de giro de 180 grados” (Presidencia de la Nación, 2009b). La Presidente argentina argumentó que “la única forma de mantener la demanda agregada es a través de la preservación del empleo. [...] No podemos tolerar ajustes por el lado del trabajo” (Página 12, 2009f) y que la OIT es “un actor necesario en la economía real” (Página 12, 2009e).

La cuestión laboral, al ser plasmada en el Documento Final, con la incorporación de la Organización Internacional del Trabajo a los debates sobre la nueva arquitectura financiera internacional significó, en palabras de la mandataria, “un salto cualitativo” (Presidencia de la Nación, 2009b) en la estructura del G-20. Al mismo tiempo, se resaltó que “es un orgullo para nuestro país porque fue quien propuso

que, precisamente, fuera la Organización Internacional del Trabajo la que esté hoy aquí presente” (Presidencia de la Nación 2009c). Asimismo, destacó que “nuestro *Sherpa* [...] Alfredo Chiaradía logró la inclusión en el preámbulo sobre el tema del crecimiento con el tema del trabajo, lo que era la consigna de Pittsburgh fundamentalmente y que era lo que realmente perseguía la Organización Internacional del Trabajo y también la Confederación internacional Intersindical” (Presidencia de la Nación 2010b). En la siguiente Cumbre, en Toronto, la posición de Argentina abogó por el “trabajo digno como un *ordenador social* y [...] rechazó los ajustes como medida para paliar la crisis en los países endeudados” (Presidencia de la Nación 2010a). En este contexto, el Ministro Tomada sostuvo que “Argentina siempre ubicó la cuestión del empleo como un eje fundamental” (Página 12, 2010a) y que “la promoción del empleo es un caballito de batalla de Cristina Kirchner” (Página 12, 2011e).

Sin embargo, finalmente, resulta importante destacar dos áreas de discusión que se han incorporado al G-20 y que impactan en la Argentina (Gutierrez Girault, 2010): el **comercio**, en tanto la crisis afecta y afectará los flujos comerciales y requiere de una coordinación con los países de la región; y la **seguridad alimentaria**, en la medida en que impacta en los países exportadores de alimentos y genera la necesidad de construir una estrategia común con propuestas claras, constructivas y articuladas con los países vecinos. En este último aspecto, el entonces Ministro Julián Domínguez sostuvo que “la causa del hambre en el mundo no es la volatilidad de precios, sino la pobreza y la injusta distribución de la riqueza [y que] es un argumento hipócrita de las potencias pedirnos regular el precio de los *commodities* para salvar el hambre a los países pobres” (Página 12, 2011a).

Cuadro 5: Prioridades para Argentina en el G-20, según los encuestados



El posicionamiento argentino es compartido con algunos países y bloques, aunque en líneas generales coincide con la línea del bloque BRIC (Abeles ,2010)⁷. Sin embargo, es importante resaltar que la importancia asignada a las políticas de empleo la fomenta especialmente con Brasil. Según los expertos participantes en las distintas reuniones de G-20, el grupo anglosajón ha sido y continúa siendo partidario de las políticas anti-cíclicas y de inyección de liquidez; al mismo tiempo que el grupo europeo ha promovido la agenda de desregulación financiera. De este modo, los ejes de intervención argentinas guardan coherencia con una potencial salida de la crisis que implique una transformación del sistema monetario internacional y del modelo de acumulación vigentes (Abeles

⁷ Los países emergentes también presentan dificultades para plasmar sus necesidades e intereses en la medida en que la crisis europea domina en cierto modo la agenda del foro: se ha *evolucionado* de la crisis financiera global a la consolidación fiscal de las economías avanzadas (Abeles, 2010).

2010). Al mismo tiempo, se comprende que el posicionamiento argentino se cimenta en las ventanas de oportunidad ancladas en dos cuestiones (Gutierrez Girault, 2010):

- a. el valor de la experiencia tras la crisis del año 2001, transformándose en una suerte de *caso de laboratorio*: el Canciller Timerman, asumió que Argentina “no habló [habla] desde la teoría: hablamos desde la práctica” (Presidencia de la Nación, 2010a), al mismo tiempo en que internacionalmente se percibe que Argentina asiste al G-20 “pensando más en la situación de su país que en la del resto del mundo” (BBC, 2008); y
- b. su rol de articulador en América Latina, llevando adelante un papel de *portavoz* de las necesidades latinoamericanas: “Argentina se encuentra en una posición ideal para representar los intereses de Latinoamérica, [asimilando] el rol que ocupa Francia en Europa o Corea en Asia” (CARI, 2009). El rol de Argentina se resalta a partir de su activa participación en foros internacionales (García Heras, 2000), en la búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (desde donde actualmente participa como miembro no permanente), en la Unasur y en la Presidencia del G-77 (CARI, 2009).

En conclusión, el posicionamiento argentino está basado en los objetivos e intereses de la política exterior de Argentina en general y para el G-20 en particular: “la posición argentina es sobre temas concretos: propuestas públicas para problemas estructurales” (cita con Entrevistado n°5⁸). Este posicionamiento construye la agenda nacional para el foro G-20, que –según lo establecido- delimita como prioridades la cuestión del trabajo decente, de la seguridad alimentaria y de evitar las condicionalidades para la ayuda financiera.

Es a partir de la agenda argentina para el G-20 que destacamos los siguientes los **objetivos** nacionales. En primer lugar, Argentina procura **llevar propuestas** a los debates. Según los informantes calificados, “la posición es más propositiva. Argentina escucha, interactúa. Es más consensuador” (cita

⁸ Directivo de Temas Económicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, responsable máximo de negociaciones con Directivos de los países miembro del G-20, a cargo de las presentaciones argentinas y de la coordinación con la Presidencia de la Nación. Es el representante del *Sherpa* en Argentina. Actualmente en el cargo.

con Entrevistado n°3⁹); “Argentina tiene un rol de mediación y moderación [dado que] tiene límites en sus propuestas, que son los principales problemas de la economía internacional” (cita con Entrevistado n°5). “Como tiene perfil de *mal alumno*, Argentina trata de ser moderado, sin renunciar a la posición de un país en desarrollo. No es excesivamente crítico sino prudente. Trata de no dar lecciones” (cita con Entrevistado n°6¹⁰). De este modo, se percibe que “la posición argentina es muy razonable y consistente. Es independiente y actúa muchas veces por principio” (cita con Entrevistado n°6), y que “tiene un rol consultivo” (cita con Entrevistado n°6). Sin embargo, también se destacó que “Argentina se queja y no propone, y no tiene el rol de China, que puede quejarse” (cita con Entrevistado n°8¹¹). Estas propuestas parten generalmente de la necesidad de coordinar y discutir el modo de salir de la crisis. Así, la Presidente sostuvo que “la cooperación internacional con seriedad, responsabilidad y racionalidad es la clave para abordar los problemas” (Página 12, 2010d).

En segundo lugar, en directa relación con el primer objetivo, “Argentina pretende que las políticas activas de **empleo** y el impulso del gasto público para impulsar la demanda interna sean ponderadas como herramientas necesarias para enfrentar la crisis” (Página 12, 2011c). En este sentido, “entiende que resulta imprescindible la inclusión de forma permanente el tema del empleo en la agenda de la gobernanza global” (Página 12, 2011b), por lo que la inclusión de la Organización Internacional del Trabajo en el debate G-20 ha sido el claro ejemplo tanto de la centralidad que el empleo tiene para los intereses argentinos como de la búsqueda de propuestas al marco de discusión del foro.

En tercer lugar, Argentina se propone lograr que el G-20 no se inmiscuya en **asuntos internos**. Según un político, “existe [en el G-20] un costado que genera problemas: hay determinadas normas de comportamiento que pueden generar situaciones incómodas” (cita con Entrevistado n°6), relacionado con la aplicación interna de políticas que vayan en contra de lo dispuesto y acordado en los foros de discusión. Argentina en este caso aboga por la autonomía al momento de diseñar políticas para

⁹ Asesor del Ministerio de Agricultura de la Nación, participante de los procesos de armado de propuestas para el G-20 en temas de *commodities*, actualmente en el cargo.

¹⁰ Directivo en Temas Económicos Especiales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, responsable del armado del posicionamiento argentino dentro de la Cancillería y asesoramiento al *Sherpa*, actualmente en el cargo.

¹¹ Ex Vice Canciller de la Nación

cumplir los objetivos G-20. Amado Boudou reconoció que “no permitiría medidas más invasivas ni recetas de ajuste” (Página 12, 2009d), así como sostuvo que “algún día vamos a volver a cumplir con el artículo cuatro. La Presidenta decidirá cuándo es el momento adecuado.[...] Las decisiones políticas se toman en Argentina” (Página 12, 2011a). Complementariamente, en la Cumbre de Seúl la mandataria argentina esbozó que “cada país tiene el derecho a aplicar la política económica que considere necesaria en función de *circunstancias nacionales* [y que] cada uno tiene que definir su modelo económico de acuerdo con necesidades y particularidades propias” (Presidencia de la Nación, 2010c).

Finalmente, Argentina busca llevar su receta de post-crisis y compartir (o enseñar) las **lecciones de su historia**. Argentina ha acumulado experiencias en la generación, tratamiento y resolución de crisis financieras, y en gran medida es el eje donde se basa el posicionamiento nacional en el foro a partir de los aportes que puede realizar en el debate, sumado al capital humano (Gutierrez Girault, 2010). “Con la crisis actual Argentina no tiene incidencia. Es más testimonial” (cita con Entrevistado n°4¹²). Así es que la Presidente Fernández de Kirchner comentó que en la Cumbre de Seúl “todos miraban porque realmente se parece, casi es una réplica exacta de lo que está pasando aquí [...] porque eran problemas de carácter estructurales que requerían una política sustancialmente diferente y que no era un problema de ajuste o no ajuste, que era la experiencia nuestra y que luego, a partir del año 2003, cuando aplicamos políticas que ellos no recomendaban [...] logramos por primera vez que Argentina tuviera superávit comercial y superávit fiscal” (Presidencia de la Nación, 2010b). En esa línea, la Presidente indicó que “Argentina sólo pudo salir de la crisis dejando de lado las clásicas recetas de los organismos multilaterales de crédito por resultar inconsistentes [...] y les recordé lo que había pasado en la Argentina con reformas laborales y económicas que nos llevaron al desastre en el 2001” (Presidencia de la Nación 2010a). Asimismo, en la Cumbre de Pittsburgh, Cristina Kirchner sostuvo que “iba a hablar desde la experiencia argentina, en un doble sentido. De lo que pasó en el país cuando era el mejor alumno del FMI y de lo que es ahora, que goza de la consideración de la OIT” (Página 12, 2010a), ya que “Argentina fue, durante la década de los años noventa, una suerte de conejillo de indias de lo que se denomina Consenso de Washington” (Presidencia de la Nación, 2010c).

¹² Directivo del Ministerio de Economía de la Nación, encargado de la preparación de las propuestas frente al G-20 junto con el Ministro de Economía, parte del grupo Think20. En funciones hasta diciembre de 2012. Actual funcionario de la Casa de la Moneda de la Nación.

En este sentido, se observa que Argentina utilizó y utiliza en su discurso la situación atravesada en la crisis estructural del año 2001 como puntapié para elaborar sus propuestas y su posicionamiento, esencialmente direccionado hacia el mantenimiento y fomento de la demanda agregada. Enarbola sus logros y su crecimiento, una vez entrada la etapa de recuperación económica que se enmarca precisamente con la asunción del gobierno de Néstor Kirchner, particularmente en lo que refiere a los indicadores de empleo, crecimiento, cuenta corriente, salarios, nivel de reservas y gasto público. Sostiene, en términos generales, que “las finanzas tienen que volver a la escala de la producción de bienes y de servicios [...], porque es necesario que la gente vuelva a consumir. Si no hay consumo, no hay posibilidades de romper la inercia en materia de crecimiento económico” (Presidencia de la Nación, 2010c). Por lo tanto, para Argentina “es importante tener un correcto diagnóstico de la enfermedad porque si no corremos el riesgo de darle distintos remedios al enfermo y, cuando uno le da demasiados remedios, finalmente lo termina enfermando aún más” (Presidencia de la Nación, 2010c). Este objetivo se eslabona directamente con la posición crítica que Argentina posee contra las políticas de ajuste, contra la desregulación financiera y contra los mecanismos de los organismos internacionales de crédito.

Finalmente, y a partir de lo desarrollado, comprendemos que los **intereses nacionales** en el foro G-20 se relacionan con determinadas áreas detalladas a continuación.

Por un lado, es un interés central de Argentina una **mayor participación** de los países emergentes. La Presidente argentina destacó que le “gustaría rescatar que el G-20 se haya constituido en un ámbito nuevo, más diverso, más plural, más representativo” (Página 12, 2009e). Una mayor incidencia de las naciones emergentes refiere a una nueva repartición del poder global, de un repensamiento de las relaciones internacionales y de un rediseño de la política económica internacional. En ese nuevo esquema, Argentina podría abogar por un lugar destacado como productor de materia prima, lugar que permitiría generar mayor poder de negociación y autonomía. Según el académico Eduardo Levy Yeyati (2010: 12), “la agenda del G-20 se irá modificando con el contexto global, y nuevos temas dominarán las discusiones”. Este giro en la agenda genera un espacio para que las economías emergentes lleven a la mesa temas que le son relevantes. La agenda está permanentemente en construcción y esta vez los emergentes en general y Argentina en particular tienen la opción de hacer

valer sus preferencias (Levy Yeyati, 2010). Es fundamental esta cuestión, en la medida en que el *destino* del G-20 depende en gran parte de que los países emergentes logren hacer de él un medio para el consenso y la recuperación mundial.

Por el otro, “lo importante es [era] que en los comunicados no incluyeran cuestiones **contra Argentina**, especialmente relacionado con el artículo cuarto del Fondo Monetario. Argentina debe hablar sobre aquellos que ponen condicionalidades en el Fondo Monetario, por una cuestión de política” (cita con Entrevistado n°7¹³). El comportamiento internacional argentino ha sido cuestionado, y actualmente es susceptible de crítica, por lo que es importante evitar que el país sea destacado en algún comunicado o Documento por sus políticas.

Asimismo, Argentina procura que la **seguridad alimentaria** se aborde desde la distribución de los alimentos, en la medida en que “corre el riesgo de que se discuta *retenciones versus subsidios agrícolas en Europa*” (cita con Entrevistado n°1¹⁴) y que se critiquen las decisiones de política interna y comercial. Muchos informantes acuerdan en que “el tema más importante es la seguridad alimentaria” (cita con Entrevistado n°4), y que “la posición de Argentina colisiona con Francia y con los países desarrollados. La discusión no está saldada” (cita con Entrevistado n°2¹⁵). De este modo, “el gobierno nacional plantea la necesidad de incrementar la oferta global y rechaza una regulación de los precios de esos bienes como reclaman los países centrales” (Página 12, 2011c), y se encontró dispuesto a discutir la cuestión de la seguridad alimentaria –especialmente durante el 2011- en los canales formales del G-20, como son los grupos de estudio y los Seminarios (ver Cuadro 7).

Finalmente, se aboga por una **mayor visibilidad**. Los funcionarios esbozaron que pertenecer al G-20 “es una gran responsabilidad y honor” (cita con Entrevistado n°5), “es una oportunidad para

¹³ Gerente de Relaciones Internacionales del Banco Central de la Nación, responsable de las negociaciones internas y externas para el armado de la posición argentina en el G-20, actualmente en el cargo

¹⁴ Funcionario de Servicios Financieros del Ministerio de Economía de la Nación. Técnico que se ha desempeñado como asesor en el Palacio de Hacienda y en la actualidad es Coordinador del grupo de trabajo del G-20 y otros Asuntos Económico-Financieros Internacionales, actualmente en el cargo.

¹⁵ Funcionario en el Plan Estratégico Agroalimentario Ministerio de Agricultura, participante de las rondas de negociaciones del G-20 en material de precios de *commodities*, actualmente en el cargo.

Argentina, [porque] nunca se le dio la posibilidad de estar” (cita con Entrevistado n°6). En este sentido, se destacó que “es novedoso por la mesa de negociación y por el acceso a la información” (cita con Entrevistado n°6), al mismo tiempo que “es un lugar visible para hacer política” (cita con Entrevistado n°6). La silla del G-20 es para Argentina la oportunidad de influir en cómo va a definirse la nueva normalidad financiera internacional, lo que resulta como un *trampolín* que puede servir para mejorar su inserción en la economía global (Gutierrez Girault, 2010). La participación plena y activa en el G-20, que permitirá ir mejorando la credibilidad y acumular un capital de reputación y de gravitación, implica aportar propuestas concretas (Gutierrez Girault, 2010). Tanto en términos políticos como económicos, “es importante que Argentina esté ahí. Y tanto política como técnicamente [...] es importante estar. Sobre todo porque [...] es un lugar de consenso. [...] Argentina ganó visibilidad y explicó de primera mano sus posiciones respecto a la arquitectura financiera, las regulaciones financieras y a la resolución de la crisis” (Grupo Fénix, 2010). Sin embargo, resulta importante resaltar que “los funcionarios argentinos se preocuparon por destacar las bondades del modelo durante las distintas reuniones por una cuestión central: existen visibles presiones de diversos países para cambiar la composición del G-20. Reclaman que salgan algunos y entren otros para *mejorar la representatividad*” (Página 12, 2008b).

El desafío para Argentina es, por lo tanto, construir una agenda positiva y constructiva a partir de estas cuestiones. Es un reto trabajar en un plano externo, donde tiene la posibilidad de dialogar con los socios regionales de modo de canalizar sus intereses y representarlos en el foro (Abeles, 2010). Argentina mantiene su política en el G-20 a partir de una doble identidad que lo caracteriza: país latinoamericano y economía emergente. Sin embargo, las reuniones ministeriales y Cumbres reflejan las dificultades que enfrenta no sólo la Argentina sino los países emergentes que forman parte del G-20 para definir una agenda que contemple sus intereses (Abeles, 2010).

Resulta pertinente destacar que más allá de las declaraciones oficiales sobre el G-20 y la participación de Argentina, distintos expertos y analistas han coincidido en que “la participación del país en el G-20 ha sido positiva” (Grupo Fénix, 2010). Para los actores internacionales, la característica distintiva de la Argentina como miembro del G-20 es que es el único país que ha declarado el *default* de su deuda

Cuadro 6: Volatilidad de los precios de los alimentos y seguridad alimentaria

Desde el año 2007, el precio de los alimentos ha tenido un comportamiento novedoso en la medida en que hubo un importante aumento de precios, similar a los picos históricos del año 1917, pero con características distintas. Por un lado, es la tendencia alcista más prolongada del último siglo, si bien sucede luego de una sostenida caída. Por el otro, los altos precios estuvieron presentes durante 2007 y 2008 y –si bien disminuyeron en el año 2009- subieron durante el 2010 hasta la actualidad. Finalmente, la volatilidad de los precios parecería haber aumentado. La preocupación por el precio de los alimentos comenzó en el año 2008 y se reactivó en los últimos tiempos como consecuencia de un nuevo incremento en los valores en el año 2011, lo que llevaría a alimentar la hipótesis de que nos encaminamos hacia un ciclo de altos precios y creciente escasez de recursos naturales agrícolas. En este sentido, el G-20 ha incluido esta cuestión en su agenda de trabajo y la presidencia francesa ha impulsado fuertemente su tratamiento.

Existen al menos tres hipótesis para explicar el comportamiento de los *commodities* agrícolas: 1) El reciente aumento del precio de los alimentos se vincula al impacto de un conjunto de hechos económicos asociados a los ciclos de inversión/desinversión en la agricultura a nivel mundial; 2) son el resultado de la agregación temporal de fenómenos de corto plazo que generan alta volatilidad con direccionalidad ascendente; y 3) El rápido desarrollo de países emergentes ha generado un cambio estructural de la demanda mundial de alimentos, la cual –ha resultado en un desequilibrio en el mercado..

El factor más importante en el aumento de la demanda mundial de cereales y oleaginosas es la demanda de alimentos de países emergentes, así como la creciente utilización de azúcar, cereal y oleaginosa para la producción de biocombustibles. Sin embargo, adicionalmente al incremento de la demanda mundial, oferta de alimentos no ha aumentado en forma equivalente. Estos tres elementos combinados se tradujeron en importantes cambios en los flujos comerciales: por un lado surgen mayores necesidades de importación de cereales y otros productos alimentarios por parte de países con gran densidad poblacional y por otro la oferta de algunos exportadores tradicionales disminuye y la oferta mundial se concentra en unos pocos países grandes exportadores netos. La aceleración y concentración de este desequilibrio a mediados de la misma década genera la explosión de precios de 2007 y la creciente volatilidad.

(Basado en el Documento de Trabajo N°90 del CARI “G20: Tendencias y volatilidad del precio de los alimentos”, diciembre 2011; y en el Documento de la FAO “Price Volatility and Food Security” de julio de 2011)

soberana. En este sentido es que la Argentina, a través de su representante institucional Cristina Fernández de Kirchner, “debe de mantener un bajo perfil” (The Globalist, 22 de septiembre de 2009). “La posición argentina [...] fue en términos generales correcta. Varias propuestas fueron consistentes con las posiciones históricas de nuestro país: reformar el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para ampliar el peso de los emergentes en su conducción; mejorar la eficacia de las agencias calificadoras de riesgo; controlar los flujos ilegales de capitales y los paraísos fiscales; mejorar los controles y las regulaciones nacionales para impedir la recurrencia de crisis sistémicas y minimizar los efectos de contagio en los mercados internacionales. Aunque, en algunos temas, [...] el Gobierno ha privilegiado en sus posiciones el impacto mediático interno sobre la promoción de nuestros intereses reales” (Clarín, 2010).

Al mismo tiempo, desde La Nación se esbozó que “esta particular coyuntura de tener una voz potencialmente influyente en lo que será, después de este y otros encuentros, una nueva arquitectura financiera global, llama a recordar una especial reflexión de Juan Domingo Perón: [...] *todo en su medida y armoniosamente*. [...] Nuestra política exterior reclama hoy de manera urgente la vigencia de estas virtudes griegas: ponderación, sensatez y destreza. Los escenarios global, regional y local son complejos, cuando no tormentosos. La radicalidad puede ser resultado de la sinceridad, pero no es una virtud en el manejo de los asuntos internacionales. [...] La Argentina ha experimentado ya [...] la petulancia y la sumisión, y sabemos que los resultados fueron adversos” (La Nación, 2008). De este modo, “Argentina, en su actual situación interna y externa no está en condiciones de asumir posturas imprudentes. [...] La única tarea que le cabe a sus dirigentes es reconstruir poderío e influencia. [...] Debe incrementar con rapidez y claridad *poder blando*, es decir, credibilidad, reputación y diligencia” (La Nación, 2008).

“Casos como el encuentro del G-20, por ejemplo, ofrecen una ocasión simbólica para ordenar la política exterior. [...] Un punto intermedio sería recurrir a una diplomacia con iniciativa, juicio y vigor. [...] Es una oportunidad para dejar de lado posturas que sólo han llevado a la inconstancia y a la confusión: la Argentina y Brasil podrían esclarecer, con realismo, el alcance de sus intereses comunes, y Buenos Aires debiera procurar que, donde fuera posible, los tres representantes regionales de aquel foro llevaran argumentos convergentes y propuestas innovadoras. [...] Nuestra presencia puede ser osada sin ser insensata” (La Nación, 2008).

De este modo, desde la perspectiva estratégica de la política exterior se observa que tanto la membresía como la participación activa de la Argentina en el foro G-20 son una importante ventana de oportunidad, tanto en términos de posicionamiento y de la confección de alianzas sino en la posesión de una *voz* en el armado de la nueva arquitectura financiera internacional. El contexto global hace que dicho foro cobre importancia y que se constituya como el concierto económico y financiero donde se debaten los pasos a seguir y los desafíos que presenta el G-20. Es un gran desafío para la Argentina y desde la coherencia en la toma de decisión y en el armado del posicionamiento, a la luz de los liderazgos y las instituciones intervinientes es que se pretende comprender la participación de nuestro país.

3.4. Toma de decisión argentina para y dentro del G-20: quiénes y cómo deciden

“La Argentina no es una isla, ni lo quiere ser tampoco.

Al contrario, está absolutamente integrada al mundo tal vez como nunca”

Cristina Fernández de Kirchner ante empresarios del B20

Cumbre de Cannes, noviembre de 2011

Como se ha esbozado en múltiples ocasiones, para el desarrollo de la política exterior, es fundamental el despliegue de una estrategia que cimente una posición determinada respecto al tema en cuestión. La articulación de dicha planificación es el “resultado del proceso de toma de decisiones, entendiendo por tal el mecanismo en el que se adoptan las decisiones estratégicas en función de los intereses u objetivos planteados” (Alice, 2009: 2). En este sentido, y en términos generales, en relación al proceso de toma de decisiones en Argentina, hay algunos elementos que conviene destacar.

En primer lugar, no hay un único proceso de toma de decisiones: dichos procesos se encuentran en directa relación con la cuestión o el problema que los activan, y se traducen en decisiones o acciones.

En segundo lugar, existe un alto grado de centralización: las decisiones básicas quedan en manos de una persona y, en ocasiones, de muy pocas personas. La Unidad Última de Decisión es la que tiene a cargo dicha centralización de las decisiones, representada por el titular del Poder Ejecutivo. El rasgo distintivo es la presencia de un líder predominante que ejerce la titularidad del Poder Ejecutivo y que a su lado participa un número reducido de personas no necesariamente uniforme (O’Donnell, 1994), desempeñando “una suerte de diplomacia presidencial” (Alice, 2009: 3).

En tercer lugar, el peso de los actores que influyen en el proceso es relativo y varía según la cuestión específica. “Según la naturaleza del problema o cuestión [...] habrá una mayor o menor incidencia de las distintas áreas del Gobierno nacional” (Alice, 2009: 3). En cuarto lugar, no existe un mecanismo de consultas sistematizado e institucionalizado entre los actores relevantes del proceso: “no hay un análisis y definición previa de a quienes se consulta y no hay una regularidad en los actores consultados” (Alice, 2009: 3).

Al momento de aplicar las cuestiones desarrolladas al caso del G-20, resulta importante destacar tres liderazgos: el rol de la Presidencia como instancia última de decisión, pero como actor que se incorpora en el año 2008, con las Cumbres de líderes; el papel del *Sherpa*, asociado directamente con

el rol de los Jefes de Estado; y finalmente, el rol del *Deputy* y de los Ministros como liderazgos establecidos desde la creación del foro en 1999.

El rol del Presidente en el proceso de armado de estrategias para el G-20 responde a la lógica general que se aplica a todos los procesos decisorios en materia de política exterior en Argentina: la centralización de las decisiones en el titular del Poder Ejecutivo. En el caso G-20, la Presidencia trabaja en la agenda y en el posicionamiento nacional, por lo que “las prioridades surgen naturalmente desde la Presidencia” (cita con Entrevistado n°6) y que “Cristina define qué hay que decir y los mensajes que se llevan” (cita con Entrevistado n°4). En consecuencia, desde algunos sectores institucionales se observa tanto que “Cancillería no tiene ningún peso en la agenda. Cae desde la Presidencia” (cita con Entrevistado n°7), así como que “la Presidencia es un *grupo de choque* que no acepta consejos” (cita con Entrevistado n°7). La Presidencia domina “absolutamente la agenda desde el año 2008, decide los equipos y los temas sobre los que hay que proponer o discutir” (cita con Entrevistado n°7).

En concordancia, la Cumbre G-20 cobra importancia por sí sola como encuentro oficial y asegurado con los diecinueve países más “sistémicamente importantes” del globo. El nacimiento del G-20 presidencial se da en la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, por lo que existe una intrínsecamente una continuidad y coherencia en las posiciones y planteos.

El *Sherpa*¹⁶, decidido “directamente [por] el Presidente” (cita con Entrevistado n°1), es el soporte permanente de la Presidencia¹⁷. Resulta fundamental para el desempeño de la Argentina en el G-20 en

¹⁶ Con el surgimiento del G-20 como foro presidencial, se designó como *Sherpa* al entonces Embajador argentino en Washington Héctor Timerman, siendo Jorge Taiana el Canciller de la Nación. Desde junio de 2010, con la asunción de Timerman en la cartera de Relaciones Exteriores, el rol de *Sherpa* continuó designado al Embajador argentino en Estados Unidos, Alfredo Chiaradía, antes en el rol de *sub-Sherpa*. Esta vez, el Canciller y el *Sherpa* tendrían experiencia en el G-20, situación que difería en la administración de Taiana. De este modo, si puede identificarse una discontinuidad en la política exterior argentina en el G-20 ha sido la función del *Sherpa*. En un primer momento desempeñó dicho rol el Embajador y ahora Canciller Timerman y luego Chiaradía quien ha renunciado como Embajador. Actualmente la Embajadora en Estados Unidos Cecilia Nahón se desempeña como *Sherpa*.

¹⁷ Teniendo su origen en los pobladores del Himalaya, guías y ayudantes en las expediciones en el Himalaya, los sherpas permanecen en el background, en la preparación y en los procesos no visibles de las reuniones y Cumbres internacionales del G-8 y del G-20. Las raíces del término sherpa permiten comprender el rol que este funcionario desempeña en el funcionamiento de los Foros donde participa. Son los guías y los responsables de “esclarecer el camino” de los jefes de Estado. Su labor se relaciona con la importante responsabilidad de preparación de dichas reuniones a través de conference

general y en la Cumbre en particular, específicamente en la confección de los comunicados y documentos informativos: “el Sherpa discute todo lo político del Comunicado” (cita con Entrevistado n°1). Sin embargo, resulta pertinente destacar que la figura del *Sherpa* “está físicamente dividida” (cita con Entrevistado n°3), en la medida en que se encuentra físicamente en Estados Unidos y el *sub-Sherpa* (hasta el momento el Embajador Hugo Gobbi) en Buenos Aires.

El *Deputy*, según algunos informantes calificados, es el “corazón del G-20” (cita con Entrevistado n°1), en la medida que es quien coordina con el Ministro de Economía las iniciativas, las agendas, los grupos de trabajo, el posicionamiento y las reuniones que se relacionan con el G-20. Caracterizado por la informalidad, el G-20 en el canal de *Deputy* discute los documentos a publicar, negocia las políticas y lineamientos a proponer a los países desde una perspectiva más “franca, más cruda” (cita con Entrevistado n°1) como algunos informantes definieron, “diferenciándose de los modos con los cuales actúa la Cancillería y el aparato diplomático” (cita con Entrevistado n°1). En este formato, el *Deputy* es quien trabaja en los encuentros encargados de preparar los borradores de los comunicados que luego los Ministros debaten y negocian para luego publicar oficialmente. Estos comunicados se diferencian de los que emiten los *Sherpas* y Presidentes, en tanto tienen un carácter “más técnico que político” (cita con Entrevistado n°1) y en la medida en que los documentos políticos definen tareas hacia el futuro para los países. De este modo, “el *Deputy* resulta el equilibrio entre el área técnica y política del G-20, [...] ve desde el *helicóptero*: es el equilibrio entre lo técnico y lo político” (cita con Entrevistado n°1).

Más aún, los Ministros desempeñan distintos roles según la cartera que presiden. Según los informantes calificados, “el Ministro de Economía es el más popular en el mundo G-20” (cita con Entrevistado n°1), en la medida en que el trabajo es permanente durante el año, y es el único que emite

calls, intercambios vía email y reuniones previas, con el objetivo de confeccionar los documentos y realizar los intercambios y acuerdos necesarios para que la reunión o Cumbre prospere, no siempre sin presión. En este sentido, un *sherpa* es un discreto negociador, el que concierta los acuerdos que permiten, en este caso a los ministros de economía del G20, salir airosos de sus cónclaves. Sin embargo, la labor también alcanza las expectativas políticas, no solo de los miembros de las Cumbres sino de los ciudadanos en general (BBC, 2009). El *Sherpa* es el representante personal de los Jefes de Estado, y a pesar de haber sido originario de la utilización informal en las reuniones de la Unión Europea en las reuniones preparatorias de la Conferencia Intergubernamental, surgió desde el Foro G-8. Sin embargo, hoy día el término o la función se aplica en diferentes conferencias y reuniones regulares donde participan las máximas autoridades nacionales, por lo que es necesario elaborar acuerdos previos y documentos sobre los cuales trabajar y discutir.

comunicados, conjuntamente con los Presidentes de Bancos Centrales. Los liderazgos del Banco Central y el ministerio de Economía necesariamente tienen más relación, y los informantes calificados de ambas instituciones definieron como “óptima la relación de trabajo y la comunicación en general y en particular para el tema G-20” (cita con Entrevistado n°6). Sin embargo, tanto los Ministros como el Presidente del Banco Central “confluyen a Presidente” (cita con Entrevistado n°1), limitando su capacidad de decisión y autonomía.

La Cancillería también está presente, con “un rol de coordinación, no tanto en la generación de políticas, pero incide” (cita con Entrevistado n°6), y se definió en algunas ocasiones que “el eje gira desde la estructura del *Sherpa* con la Dirección de Temas Económicos Internacionales” (cita con Entrevistado n°1) que dirige el Embajador Hugo Gobbi. En este sentido, la “Cancillería coordina, no supervisa” (cita con Entrevistado n°2), y “está obligada a ver todo: necesita información y la tiene” (cita con Entrevistado n°6).

Se observó que ante la falta de reuniones de la Jefa de Estado con líderes mundiales, se incrementa la importancia del foro, por lo que “Cancillería busca liderar en el armado de la agenda” (cita con Entrevistado n°6). Sin embargo, existe una duplicidad de tareas en tanto el ministerio de Economía y de Relaciones Exteriores preparan las agendas paralelamente: “Hasta el 2008, Cancillería no participaba, pero después de la Cumbre de Washington D.C Cancillería se encarga de armar los documentos de posición, aunque el ministerio de Economía también los hace” (cita con Entrevistado n°7). En consecuencia, se observó que por un lado se percibe que “se meten las Cancillerías y tapan el trabajo de Economía” (cita con Entrevistado n°7) y que por el otro “Cancillería lidera y Economía tiene un rol secundario” (cita con Entrevistado n°3), aunque se afirmó que “Cancillería tiene problemas G-20” (cita con Entrevistado n°3).

Por otro lado, los Ministros de Trabajo lograron establecer un canal propio en el año 2010, a partir de la mencionada propuesta argentino-brasileña de incorporar a la Organización Internacional del Trabajo y a los Ministros que regulan dichas políticas en el área G-20 como parte de la solución para lograr la recuperación económica y financiera. Al mismo tiempo, impulsado por Francia, los Ministros de Agricultura también cimentaron su propio canal en 2011, a partir de la volatilidad de los precios de las materias primas, “participando sistemáticamente” (cita con Entrevistado n°2). La seguridad

alimentaria se estableció como un asunto central y la Argentina propuso la realización de un *Workshop* desde el ministerio de Agricultura y de un Grupo de Estudio desde el ministerio de Economía y el Banco Central, que analizaría la volatilidad desde los mercados.

Los Ministros de Trabajo y Agricultura se incorporaron posteriormente en el debate del G-20. Si bien arman su agenda para sus reuniones especiales, “desde el ministerio de Economía se supervisó y hasta ofició de anfitrión para el *Workshop* sobre Agricultura de mayo del 2011” (cita con Entrevistado n°2), lo que demuestra cierta jerarquía implícita dentro de la estructura ministerial. No obstante, “no se sabe si [estos] canales son definitivos: el canal del ministerio de Trabajo [...] no se sabe si sigue en 2012. México no quiere hablar de temas ligados a empleo” (cita con Entrevistado n°1).

Los liderazgos involucrados son varios y no están necesariamente definidos, lo que hace que desde el ministerio de Economía se dominen algunas cuestiones, desde el Banco Central se dominen otras, desde el ministerio de Trabajo y Agricultura se definan otras. Por otro lado, la Cancillería lleva su agenda a la Cumbre y en las otras reuniones aparentemente “no incide pero se dan posturas contradictorias” (cita con Entrevistado n°8). La interlocución se lleva por canales separados, y muchas veces se distinguen las agendas. Sin embargo, “la Argentina lleva adelante el mismo posicionamiento que en otros foros económicos internacionales” (cita con Entrevistado n°2). El Ministerio de Agricultura “especialmente trasladó en cierto punto su posicionamiento en la Ronda Doha de la OMC respecto a la liberalización de los mercados agrícolas” (cita con Entrevistado n°2), sobre la volatilidad de los precios de las *commodities* y sobre la seguridad alimentaria. Sin embargo los funcionarios asumieron que “para el G-20 se atenúo en cierto modo el tono del debate, ya que en la OMC se realizaba más enfáticamente la negociación” (cita con Entrevistado n°3), lo que refleja que Argentina “adecúa” su discurso según el foro donde se encuentre dialogando, y según el lugar que ocupe dentro del foro.

El rol preponderante de los liderazgos en la construcción de política exterior que adquieren en nuestro país signa los procesos decisorios, “otorgándole un tinte fuertemente personalista” (cita con Entrevistado n°8). De este modo, el posicionamiento, las negociaciones, los objetivos y la agenda son decididos por un individuo que observa y comprende el G-20 no sólo desde su perspectiva personal y su sistema de creencias, sino también desde su rol institucional como líder de un Ministerio o bien como Presidente.

3.5. Los factores exógenos.

La construcción de la política exterior de cualquier nación no puede comprenderse sólo desde las cuestiones domésticas, provenientes de las dinámicas internas de las sociedades, mercados y economías nacionales. Es necesario tener en cuenta las variables externas, procedentes del sistema internacional, que impactan en el proceso de toma de decisión y en la construcción de la política exterior.

Hemos visto que para el caso de la política exterior argentina hacia el G-20 las variables domésticas impactan de un modo determinante, en tanto el posicionamiento se deriva por un lado de las posturas *históricas* de la nación como de las preferencias del gobierno de turno.

Sin embargo, resulta interesante complementar el análisis incorporando algunas cuestiones que hacen al G-20 como foro especializado en arquitectura financiera internacional en su impacto en la toma de decisión de política exterior; y que determinan al G-20 como *constructor* de un nuevo orden económico internacional y como una expresión del multilateralismo financiero internacional.

En primer lugar, cabe mencionar la naturaleza económica y técnica del G-20 que impone ciertos condicionamientos a la dinámica doméstica. El G-20 debate, negocia y propone sobre una amplia variedad de temas de naturaleza económica, que los países miembro conciben de manera diversa. El G-20 de esta manera se constituye como el órgano de coordinación de los asuntos económicos internacionales, suplantando el viejo poderío del G-8 de los países industrializados. Asimismo, las políticas acordadas en las reuniones de Ministros y en las Cumbres habrían de ser implementadas en la órbita nacional, independientemente de la tradición histórica de dicho país en la materia.

En segundo lugar, los cambios en la agenda del G-20 son otra fuente de impacto del foro internacional sobre las economías domésticas. El G-20 ha ido ampliando su espectro de temas, que abarca desde el turismo y el cambio climático, hasta las cuestiones más específicas de la arquitectura de las instituciones financieras internacionales, pasando por áreas sensibles para los países como el

proteccionismo, la seguridad energética y la seguridad alimentaria. El G-20 ha unificado en sus Cumbres una diversificación de temas que ha potenciado las áreas de economía internacional de las Cancillerías, debiendo expedirse y armando posición en cuestiones financieras como la regulación del sistema financiero, los topes a los bonos de altos ejecutivos bancarios, los planes de estímulo fiscal.

De este modo, uno de los principales retos del G-20 es trasladar su mensaje a sus Congresos, a sus Ministros, a la esfera nacional. Es ahí donde finalmente las decisiones internacionales toman forma y tienen un efecto directo sobre la población, que es la primera afectada por la crisis económica internacional que dio origen precisamente al foro que es estudiado en el presente trabajo.

3.6. Coherencia interna y horizontal: instituciones a la luz de la congruencia y la coordinación

En lo que refiere a la coherencia, congruencia y coordinación en la política exterior argentina, se ha definido que “uno de los rasgos sobresalientes de la vida pública argentina lo constituye la frecuencia con que se han emitido juicios adversos sobre la trayectoria de la política exterior, caracterizada como errática e incoherente. [...] El descrédito del servicio exterior y los comentarios sobre la inconsistencia de las orientaciones diplomáticas tienen una larga tradición, cuyos sostenedores han procurado respaldar con opiniones y hechos de muy diverso origen” (Jalabe, 1996: 13). Asimismo, “la multiplicación de los actores interesados en temas de política exterior y el creciente entrecruzamiento de posiciones en esta área han generado una tendencia en los procesos de decisión en muchos sistemas políticos a originar resultados que exhiben cierto grado de inconsistencia y, en algunos casos, de incoherencia de políticas y de acciones. [...] Es necesario considerar factores específicos de discontinuidad que inciden en los contenidos y estilos de las políticas exteriores más recientes” (Russell, 1990: 135).

En este sentido, “la política exterior no puede ceñirse a conceptos rígidos en todos los tiempos y en todas las circunstancias. Un solo concepto puede considerarse inalterable: la necesidad de responder al interés nacional” (Jalabe, 1996: 10).

Esta reflexión inicial cimenta el trabajo de estudio que se pretende realizar. Bajo la lupa de la coherencia, congruencia y coordinación se busca ver el proceso del G-20 en Argentina. Retomando a

Paradiso (1993), a Puig (1984) y a Acuña (2010), se analizará la coherencia horizontal e interna en la toma de decisión de Argentina en el G-20.

En el caso G-20, como se esbozó en la introducción, la coherencia interna refiere a la coordinación intraministerial, mientras que la coherencia horizontal hace alusión a la coordinación interministerial. Esto involucra la comunicación y la información; el trabajo conjunto y el reconocimiento de liderazgos y procedimientos específicos; la negociación de puntos de partida, principios y valores a mantener.

En lo que refiere a la coordinación inter e intra ministerial, se ha detectado que si bien “no existe en ninguna instancia ministerial un organismo, entidad o grupo dedicado exclusivamente al G-20” (cita con Entrevistado n° 3), hay equipos dedicados en general a las negociaciones económicas internacionales “que en el momento de las reuniones o Cumbres se abocan al tema G-20” (cita con Entrevistado n° 3). Al mismo tiempo, “los ministerios tienen agendas distintas y equipos que también van rotando” (cita con Entrevistado n° 1). El trabajo en los distintos ministerios se asigna desde la cúspide de liderazgo, y dichos líderes –con sus características, creencias y personalidades- son los responsables de establecer y mantener los vínculos con los demás equipos de trabajo. Los miembros parte de este proceso establecieron que “los niveles de coordinación han mejorado a partir de la mejor vinculación de los Ministros entre sí” (cita con Entrevistado n° 1). En términos generales se coordinan los grupos de trabajo: algunos testimonios defienden la coordinación de “grupos de trabajos permanentes” (cita con Entrevistado n° 7), especialmente entre el ministerio de Economía y el Banco Central, dado que las reuniones de estas áreas a nivel G-20 se dan varias veces al año y existe una suerte de “canal informal” (cita con Entrevistado n° 1) de estas áreas (especialmente vía email o vía la página oficial del G-20). En este sentido se afirmó que “el Banco Central está en el día a día, es nuestro compañero” (cita con Entrevistado n° 1).

En segundo lugar, los canales informales y formales de comunicación están establecidos y se relacionan con la necesidad de trabajo conjunto para las reuniones y Cumbre del G-20. De este modo, los canales entre el ministerio de Economía y el Banco Central son fluidos a partir del trabajo permanente que requiere el foro por parte de dicho Ministro y titular del Banco. Sin embargo, resulta pertinente destacar que algunos informantes detectaron una mejora de las relaciones a partir de la

entrada de Mercedes Marcó del Pont en el Banco Ciudad (cita con Entrevistado n°7), donde se destaca también que “entre el ministerio de Economía y el Banco Central los equipos están al 100%” (cita con Entrevistado n° 1). Los canales entre el ministerio de Agricultura y Cancillería también presentan características de trabajo continuo e intercambio de información a partir de la centralidad que presenta la cuestión de la seguridad alimentaria y la defensa de la postura argentina en los últimos encuentros. No obstante, los vínculos entre el ministerio de Economía y la Cancillería presentan observaciones diversas, en la medida en que se perciben como cooperativos por algunos miembros informantes como conflictivos por otros.

En tercer lugar, y en relación con el punto anterior, en los procesos decisorios en general y en el G-20 en particular, la política exterior argentina se encuentra supeditada a los liderazgos, no solo presidenciales sino también ministeriales. El G-20 es un área de interés estratégica: resulta una instancia de posibles únicos encuentros con líderes mundiales. Por lo tanto, las instituciones pierden importancia y cobran relevancia los protagonismos individuales, especialmente el presidencial, que se comprende como una institución dentro del sistema democrático. La instancia ministerial se da en el marco de equipos técnicos que no necesariamente “viajan” a los encuentros sino que arman discursos, fundamentan posiciones, llevan estadísticas y luego de las reuniones, plasman en documentos que no se circulan los logros o el desempeño argentino en términos de firma de comunicados, o de diseño de algún párrafo del documento final. Se ha establecido que “hay buena relación entre los Ministros, entre las cabezas y entre los equipos técnicos. Invitan a trabajar y ver los temas” (cita con Entrevistado n° 1), pero que “esa buena relación depende de las personas” (cita con Entrevistado n° 6).

Por otro lado, sin embargo, algunos miembros participantes del proceso esbozaron que “para la Cumbre se prepara una reunión conjunta previa en Cancillería para repartir documentos de trabajo” (cita con Entrevistado n° 6). Otros establecen que las reuniones de coordinación conciernen “sólo al ministerio de Economía y al Banco Central para las Cumbres” (cita con Entrevistado n° 7). La coherencia interna la delinear y definen los liderazgos, que según sus valores, principios, creencias e imágenes configuran el interés sobre la cuestión, la *sensibilidad* y las políticas a implementar. Sin embargo, dentro de los liderazgos predominantes, se destaca fuertemente el rol presidencial.

La participación de la Argentina en el G-20 resulta de un “interés estratégico, lo que explica la asociación de esfuerzos” (cita con Entrevistado n° 4) en pos de la coordinación para el logro de una posición coherente y congruente. “La Argentina hace esfuerzos para mantenerse en el G-20” (cita con Entrevistado n° 3), lo que es considerado como un principio a respetar por todas las áreas de Gobierno.

Podemos comprender, en consecuencia, que la coherencia existe en algunas cuestiones, por ejemplo, agricultura: “existe una política transversal a todos los ministerios” (cita con Entrevistado n° 4) que comprende la seguridad alimentaria en términos de distribución de las materias primas y no en términos de producción. De este modo, esta cuestión es un ejemplo de la congruencia de objetivos, en la medida en que “las posiciones que Argentina tiene en estos temas son sostenidos en este foro y en los foros de la Ronda Doha” (cita con Entrevistado n° 2), y que “en lo que refiere a la volatilidad de los precios la voz coincide con todos los ministerios” (cita con Entrevistado n° 2), observándose así que “hay coherencia en la posición y es consistente con posiciones en otros foros” (cita con Entrevistado n° 6). De este modo, los participantes del proceso destacan que “Argentina tiene un alto grado de coordinación. En otros países se nota más la descoordinación” (cita con Entrevistado n° 1), en tanto “hay una reunión de coordinación en el ministerio para armar la línea y el discurso” (cita con Entrevistado n° 4). Sin embargo, también se explicita que si bien “la relación es buena, la desconexión hace ruido: bajan línea” (cita con Entrevistado n° 3) y “hay temas que tienen una clara línea política” (cita con Entrevistado n° 7).

“La conveniencia de una política exterior realista, coherente y consistente es una de las premisas sobre las que no parece haber grandes diferencias de criterio en nuestro país. Pero sí se plantea la controversia sobre de qué modo se traducen esos factores en la práctica concreta de la diplomacia [...]. Algunos hechos muestran traspies y dificultades costosas, producto de una alta exposición. La política externa no debe buscar protagonismo o réditos de corto plazo sino orientarse a la defensa de los intereses nacionales permanentes” (Clarín 1998).

4. Conclusión

El objeto de estudio de este trabajo ha sido la coherencia interna y horizontal en la construcción de la política exterior argentina para el G-20: coherencia producto de la coordinación y la congruencia, influida por los liderazgos y las instituciones, manifestada a través de la construcción de una estrategia común, planificada y consensuada. A la luz de la coherencia como variable se ha buscado explicar si ha variado la política exterior argentina en dicho foro.

Se han estudiado los debates sobre coherencia, coordinación y congruencia en la gestión de políticas públicas, y en la política exterior, entendida como una política pública que integra múltiples actores y múltiples aristas. Seguidamente, en el Capítulo 3, se estudió la evolución del G-20, sus orígenes, desafíos y agenda, para comprender sobre qué temas debió y debe Argentina armar su posicionamiento. Asimismo, se analizó la posición argentina en el foro, en términos de decisiones, temas de agenda y propuestas; y la coherencia –la congruencia y la coordinación– desde los liderazgos y la burocracia.

El aporte testimonial de quienes han participado en los procesos decisorios de la política exterior ha tenido un valor particular en la investigación, en la medida en que ha permitido acceder al contexto y escenario en el cual se formula y aplica la política exterior para el G-20.

Como se ha observado, la coherencia se ha convertido en un tema de referencia y en un debate incipiente. Por un lado, la coherencia, entendida como un medio para lograr eficiencia y efectividad en las decisiones y en la construcción de política exterior, se basa en un proceso coordinado que articule mecanismos e instrumentos para garantizar la consistencia de las iniciativas. Por el otro, la congruencia –para algunos subordinada a la coherencia y para otros ubicada en la misma jerarquía– promueve la coherencia a partir de la no contradicción y de la hilvanación lógica de las acciones y/o políticas en función de un objetivo determinado que puede ser tanto una estrategia puntual como un interés vital para la nación. La congruencia y coordinación de este modo fomentan y promueven la sinergia de las políticas, mejorando el desempeño y logrando articular una política exterior coherente. El desafío es mantenerla en el tiempo.

Es dentro de este marco donde se ha buscado ahondar sobre la cuestión de la coherencia interna y horizontal en la Argentina para la política exterior del G-20. Este asunto involucra a distintas áreas de trabajo como son Economía (tanto desde el ministerio como desde el Banco Central), Trabajo, Agricultura y Cancillería.

El diseño de la política exterior en relación al G-20 atraviesa dichos organismos, quienes deben desplegar estrategias y mecanismos para lograr una política coherente. En este marco, instituciones e individuos se entrelazan en pos dicha coherencia interna y horizontal. No es un asunto menor, si esta cuestión se interpreta a la luz de la credibilidad, confianza y reputación internacionales.

A partir de lo estudiado es que se comprende que este ejercicio refleja la necesidad de coordinación y congruencia entre dichas áreas: la vinculación intra e inter ministerial, la comunicación entre estructuras y en la coordinación de procesos y burocracias son en gran medida los canales que permiten hacer de la política G-20 una política coherente. Se trata, como hemos destacado previamente, de una importante labor para lograr una “única voz” sobre una cuestión determinada. Dicha labor debe guiarse por las máximas autoridades de las áreas involucradas, o bien por la máxima autoridad nacional.

Es así como emerge uno de los mayores desafíos de la política exterior argentina actual y es el punto focal de la coherencia en la política exterior para el G-20. Siguiendo a Barry, King y Matthews (2010), los intereses domésticos e individuales y los conflictos que éstos generan han sido una importante cuestión a tener en cuenta al momento de profundizar la toma de decisión en un área sensible. En este sentido, la política G-20 involucra a la Presidencia desde el año 2008 con la introducción de las Cumbres Presidenciales. Esta instancia define el rol de la Argentina en el sistema internacional, al colocarla como una de las veinte naciones más importantes del globo en lo que refiere a la estructuración del sistema financiero internacional, al mismo tiempo en que atraviesa múltiples Secretarías y Direcciones Nacionales, de distintos ministerios.

Esta doble problemática hace que la inconsistencia aflore en muchas ocasiones en términos generales, y en área de G-20 en particular. La coordinación no se da en todas las áreas de trabajo, sino en determinados grupos en algunos ministerios, y preferencias e intereses personales traen aparejadas

mejores relaciones y mayor coordinación con algunas estructuras que con otras, independientemente de la importancia y relevancia que posean para el debate y la estrategia G-20. Al mismo tiempo, la evidencia arroja que no existen necesariamente congruencias en los modos de trabajo, en los métodos, en los principios y políticas a desarrollar e implementar.

Al mismo tiempo, la coherencia puede entenderse tanto como un proceso como un resultado. Por un lado, es fundamental la coherencia como proceso en la medida en que la planificación y formulación de la política exterior racionaliza y despersonaliza las políticas y las iniciativas, haciendo de Argentina un participante activo y propositivo, rompiendo tal vez con el estigma y con su imagen de crítico del sistema y *mal alumno* para las instituciones financieras internacionales. Por otro lado, la coherencia como resultado es fundamental como se ha definido, en términos de implementación de políticas con objetivos similares, sostenido a través del interés nacional, eje de la política exterior e interna de un país.

En el caso G-20, es un constante desafío la generación de coherencia en los objetivos, intereses, canales de acción, implementación, discursos y el trabajo conjunto entre burocracias y aparatos administrativos intergubernamentales.

De este modo, para estudiar la coherencia hacia dentro de las áreas institucionales se buscó identificar la interacción de las preferencias que compiten entre sí. Dado que necesariamente los intereses serán fuente y raíz de conflicto, lo interesante es cómo interactúan dichas preferencias y escalafones en la construcción de la política exterior y en el proceso decisorio.

En la Argentina se ha detectado a la Cancillería como institución principal, central y responsable de la planificación y ejecución de la política exterior. Sin embargo, para la cuestión G-20, el ministerio de Economía participa tan o más activamente que el ministerio de Relaciones Exteriores, en la medida en que los Ministros de Economía tienen una “silla” en el foro exclusivamente para ellos, así como la tiene la Presidencia del Banco Central. En este sentido, el G-20 es un foro particular para la Argentina, ya que tanto la rama política como la rama técnica tienen su asiento permanente y exclusivo en la mesa de negociación: el Ministro de Economía o Finanzas, el Presidente del Banco Central, el *Sherpa* y el Jefe de Estado conforman el *equipo* nacional.

Fue necesario, a partir de dicha situación, identificar las características de la relación entre Economía y Cancillería, donde se identificaron roles y trabajos por separado para la toma de decisión. El Banco Central se encuentra fuertemente alineado con el ministerio de Economía, “especialmente a partir de la gestión de Marcó del Pont” (cita con Entrevistado n°7) y de la “estabilidad de los Ministros de Economía” (cita con Entrevistado n°1) luego de la sucesión Miceli-Fernandez-Lousteau-Boudou. Las relaciones se han definido como de “cooperación” (cita con Entrevistado n°3). El ministerio de Economía tiene un gran poder en la medida en que ha acumulado *expertise* en el tema G-20, y los *Deputies* son los que trabajan a lo largo de todo el año en los comunicados y los encuentros sólo para Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales, además de los eventuales *workshops* que se realicen, que implican sólo las áreas económicas del G-20 y algunos especialistas. Esta situación se contrasta con la Cancillería, que sólo asiste a la Cumbre anual.

Los Ministros de Trabajo y Agricultura trabajan a la par de Economía pero sólo en las instancias que les corresponden y no tienen asignado un lugar permanente en las reuniones, lo que modifica en cierto modo su *status* a nivel macro en el tema G-20. Sin embargo, en 2011 se llevó adelante la primera reunión de Ministros de Agricultura, y se comenzó a negociar una reunión de similares características con los Ministros de Trabajo, de modo que la preponderancia *natural* del ministerio de Economía no sería necesariamente eterna. El rol de la Cancillería ha sido comprendido de distinto modo según los entrevistados calificados, lo que nos permite observar que la función del *Sherpa* asignado a la Cancillería no ha sido definida como de mayor jerarquía o peso para el ministerio de Relaciones Exteriores en el armado de la estrategia argentina para el G-20.

En este sentido, se ha detectado una competencia entre el ministerio de Economía y Cancillería por la jerarquía en cuestiones de G-20. Sin embargo, no es posible establecer conclusiones en tanto el G-20 presenta un canal específicamente técnico y relacionado con lo financiero, monetario y bancario, principalmente donde el ministerio de Economía y el Banco Central se ocupan necesariamente de las negociaciones, de la preparación de borradores y de la asistencia a las reuniones específicas de Ministros y Presidentes; y por otro lado existe un canal puramente político como es el trabajo para la Cumbre anual y la Cumbre en sí, donde los actores son estrictamente políticos y remiten al área de

Cancillería. De este modo, si bien la competencia y las jerarquías existen, en el caso G-20 la competencia tal vez se disuelva en la necesaria división de tareas. Esta competencia sin embargo se manifiesta en la toma de decisión.

Este proceso también ha sido analizado desde distintas perspectivas, remitiendo a lo ya establecido previamente sobre la última instancia decisoria en cuestiones de G-20. *Sherpa*, *Deputy*, Ministros y la Presidencia son actores clave de dicho proceso, y según el lugar que se ocupe se construye una perspectiva que observa en G-20 y el posicionamiento argentino de un modo particular. Independientemente de la unidad decisoria que se perciba como última o definitiva, lo que se ha detectado es que es un actor individual aquel que concreta, define y especifica el posicionamiento. Las decisiones no son compartidas ni tomadas por gabinetes: en cuestiones de G-20, la decisión no es una cuestión grupal ni colectiva: es una decisión individual, generalmente asignada o retenida en la Presidencia nacional. El Jefe de Estado es quien decide el curso de acción a tomar.

De este modo, el G-20 pone a jugar a distintos actores con distintos intereses y objetivos, distintos estilos, distintas responsabilidades y percepciones. Así, se establece un *círculo de jugadores* que involucra líderes políticos, técnicos y organizaciones. Por lo tanto, en este escenario, es dificultoso coordinar la actividad gubernamental, la información y los procesos para lograr coherencia. En Argentina, como se ha observado, el proceso de toma de decisión involucra a burocracias y distintas instituciones gubernamentales, pero se centra principalmente en individuos, generalmente actores clave con poder y capacidad de decisión. La coherencia, por lo tanto, depende de su propia continuidad.

Como muchos estudios arrojan, la política exterior argentina está en cierto modo dominada por la Presidencia y por un grupo de individuos cercanos a ella. En este sentido, resulta importante detectar las características de dicho liderazgo, y cómo afecta en cuestiones específicas como es el G-20.

Como todo decisor, el líder comprende al mundo G-20 desde su perspectiva, por lo que la coherencia se logra a partir del mantenimiento de la misma. Las opiniones pueden ser preexistentes y configuran el código operacional y el mapa cognitivo que establecen las creencias, su interconexión entre ellas y

la coherencia. Dichos códigos son los que cimentan la estructura actitudinal y los que mantienen o alteran la coherencia en la toma de decisión.

Actualmente, en lo que refiere a la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, el G-20 se percibe como una oportunidad para Argentina de participar en el foro principal de discusión económica internacional, a pesar de estar la Nación condicionada por su *default* y por ser hoy día uno de los principales ganadores del *boom* de los precios de las materias primas. Sin embargo, existe también la percepción del G-20 como una ventana de oportunidad para mostrar al mundo que Argentina atravesó una crisis similar a la que actualmente viven los países de la zona euro y que logró salir, de la mano de un modelo económico y social instaurado por su cónyuge desde el año 2003. Adicionalmente, tomando como fuente las declaraciones oficiales de la actual Jefe de Estado (en mandato desde diciembre del 2007, previo a la creación del foro presidencial), el G-20 es un tema importante para la diplomacia argentina. Sin embargo, nuestro país tiene un posicionamiento no siempre coherente con lo defendido en otros momentos de su historia, ni consistente con lo propuesto en otros foros económicos, pero tiene noción de la importancia del G-20 y de la oportunidad que refiere para una economía emergente.

Presidente en 2011 del G-77 + China, actual miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Argentina tiene una historia que contar al G-20. Su pasado tiene similitudes con el presente europeo, y de ser el “*mal alumno*” busca mejorar su imagen y colaborar en la recuperación económica internacional a partir de su experiencia. Cristina Fernández de Kirchner ha apuntado en esa dirección, frente a un G-20 presidencial que la entiende como una líder nacional con un respaldo mayoritario de la población.

Por lo tanto, a partir de lo estudiado y analizado, se puede concluir que en el G-20 presidencial no ha variado la política exterior argentina en relación al foro. Los temas que dominan la agenda son la reforma de las instituciones financieras, la regulación de las calificadoras de riesgo, el trabajo decente y la seguridad alimentaria. Complementariamente, las prioridades argentinas se han mantenido en ampliar su visibilidad, llevando propuestas y las *lecciones de la historia*, focalizando en las políticas de empleo y en su propia experiencia ante crisis económicas.

Este escenario nos permite comprender que existe un alto grado de coherencia en términos de continuidad de la política exterior. Sin embargo, a medir por las variables dispuestas inicialmente, no hay congruencia interministerial ni coordinación -con las excepciones mencionadas- entre todas las áreas de gobierno intervinientes en las cuestiones que atañen al G-20.

En términos de congruencia, ésta se define al interior de los ministerios vía sus liderazgos, lo que resulta en agendas, intereses y prioridades distintas entre las instituciones. En relación a la coordinación, se logra en algunos casos puntuales destacados previamente, con las características esbozadas. Por un lado, la coherencia interna está estrechamente vinculada con el rol de la Presidencia, que define las cuestiones en las que Argentina está a favor, está en contra o quiere plantear o proponer. Por el otro, la coherencia horizontal está en manos de cada ministerio: cuanta más gente y más oficinas estén involucradas, menor será el grado de coordinación y congruencia. Al mismo tiempo, la coherencia horizontal depende de la vinculación que tengan los Ministros de las carteras involucradas. Las agendas se llevan paralelamente y el único momento donde se entrelazan es en la Cumbre anual, o en algún Seminario especializado donde Agricultura y Trabajo se deban relacionar con Economía. Finalmente, los factores externos no han impactado en la coherencia de modo sustancial, sino que demarcan el escenario en el cual desarrollar y exponer la política exterior.

De este modo, hemos definido que existe coherencia pero con la característica distintiva de bajo grado de coordinación interministerial, en el caso del G-20 presidencial, producto de un fuerte liderazgo que aún permanece en el poder.

Más aún, el período de G-20 ministerial de 2003 a 2008 resulta de idénticas características a las que actualmente presenta; y el ciclo 1999- 2003 exhibe a una Argentina que persigue principalmente evadir que se plasmen cuestiones negativas contra la Nación en los documentos oficiales, y -dada su inestabilidad interna- no participa activamente en los debates (aunque adhiere a los principios de libre comercio que se proponen, al menos hasta el año 2001). En consecuencia, podríamos concluir que en el período ministerial del foro G-20, la política argentina ha sido acotada y limitada.

En síntesis, la política exterior argentina en el G-20 no ha cambiado, sino que ha profundizado su posición. Al mismo tiempo, se podría argüir que la coherencia interna en la posición argentina existe,

siempre y cuando se mantengan en el poder los líderes que actualmente gobiernan los canales del G-20. La percepción del foro no está unificada hacia el interior del Poder Ejecutivo y existe una pugna real por la jerarquía a nivel interno en temas del G-20. La falta de congruencia y coordinación radica en la inexistencia de una agenda común que surja del trabajo conjunto de cada área gubernamental, de la falta de interacción entre las distintas burocracias internas, y en definitiva de la carencia de una estrategia planificada en el área G-20. La Presidencia define los temas, la agenda, la posición y la línea discursiva. Al mismo tiempo, define –en el marco de la estrategia de política externa- los objetivos a lograr, basados en los intereses nacionales coyunturales. Es así como se reproduce en cierto modo el pragmatismo macro de la política exterior nacional al caso del G-20. Es de allí de donde se desprende la centralidad de la planificación estratégica, del diseño de programas, de metas y de objetivos nacionales y gubernamentales; directrices para la congruencia y motor de la coordinación y, en definitiva, generador de coherencia.

Y es allí también donde se comprende la raíz de la coherencia interna: se da a partir de la centralización del poder en la titularidad del Poder Ejecutivo. Con mayores o menores dificultades, el G-20 ministerial de 1999 a 2008 se desempeña de un modo coherente a partir del trabajo del ministerio de Economía que sin embargo presentaba dificultades a partir de sus cambios internos. Con el G-20 presidencial cambia el *tono internacional* del foro y la coherencia horizontal e interna se afirma a partir de la continuidad en el cargo.

El desafío será qué sucederá con un cambio en la Presidencia. La coherencia parte, se cimenta, se construye y se mantiene en la medida en que permanezca la continuidad en el Gobierno. La coordinación y congruencia interministerial fue y será el desafío a dar respuesta, especialmente si Argentina desea ser (aunque será dada la regla de rotación por grupos) país anfitrión y Presidente del foro.

Las diferencias entre Cancillería y Economía, las diferencias de percepciones van mas allá de las mismas, avanzando sobre cuestiones de procedimiento y vinculación, pero estas diferencias quedan solapadas bajo el liderazgo presidencial que opaca tanto el trabajo permanente de los equipos técnicos como las dificultades para lograr no sólo un posicionamiento común sino un mecanismo coordinado de una política exterior tan compleja como indispensable en los tiempos que corren.

5. Bibliografía

- “Boudou pedirá en el G-20 que se controlen los mercados y no las materias primas”, (2011, 13 de octubre) *Clarín: Economía, sección iEco*.
- “Bush abrió la cumbre del G-20 donde expondrá la Presidenta”, (2008(c), 15 de noviembre) *Página 12: Economía*.
- “CFK rescató al G-20 como un ámbito "más plural"” (2009 (e), 22 de septiembre), *Página 12: Economía*.
- “El realismo y la consistencia de la política exterior”, (2008, 13 de enero) *Clarín: Editorial*.
- “Expertos internacionales abordaron temas de reestructuración de deuda”, (2011, 7 de diciembre), *World Bank Press*, Banco Mundial.
- “Fernández reclamó que el FMI preste asistencia financiera sin "condicionalidades"”, (2009 (a), 14 de marzo) *Página 12: Economía*.
- “Francia asegura que no quiere limitar los precios de las materias primas”, (2011, 19 de mayo) *Clarín: Economía, Sección iEco*.
- “La "guerra de las divisas" empantana la Cumbre del G20”, (2010 (d), 11 de noviembre) *Página 12: Economía*.
- “La Argentina y el G-20” (2009, 4 de abril), *La Nación: Editorial*.
- “Lo que América Latina lleva al G-20” (2008, 14 de noviembre), *BBC: Redacción BBC Mundo*.
- “Más críticas para ablandar al Fondo” (2009(d), 5 de septiembre), *Página 12: Economía*.
- “Políticas de estímulo o planes de ajuste” (2011 (c), 15 de octubre), *Página 12: Economía*.
- “Reclamo para democratizar el FMI” (2012, 21 de febrero), *Página 12: Economía*.
- Abeles, M. y Kieper, E. (2010), “El G20 y el rol de la Argentina”, Documento N°2, Buenos Aires: CEPES, AEDA y Friedrich Ebert Stiftung.
- Acuña, Carlos (comp.) (2010), “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina”, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Alexandroff, A. S. (2010), “Lost in Translation: Conflicting Ambitions for the G20's Future”, *Global Asia* Vol. 5, N°3.

- Alice, M. (2009), “El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino”, Serie de artículos y testimonios N°55. Buenos Aires: CARI.
- Allison, G. (1971), “Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis”, Boston: Little Brown and Co.
- Axelrod, R. (1976), “Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites”. Princeton: Princeton University Press.
- Baker, A. (2000), “The G-7 as a Global “Ginger Group”: plurilateralism and Four-Dimensional Diplomacy”, *Global Governance*, Vol. 6, N°2, abril-Junio, pp. 165-189.
- Barry, F., King, M. y Matthews, A. (2010), “Policy Coherence for Development: Five Challenges”, *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 21, pp. 207-223.
- Bass, B.M. (1981), “Stogdill’s Handbook of Leadership”, rev. ed. New York: Free Press.
- Bennett, A. y George, A. (1997), “Process Tracing in Case Study Research”, MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, Washington D.C, 17-19 de octubre de 1997.
- Boletín CEPAL/FAO/IICA (2011), “Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000-2010); implicaciones para América Latina y opciones de política”, No. 1.
- Bonvecchi, A. (2011), “Interministerial Coordination in the Formulation and Adoption of Social Policies in Bolivia”, Washington D.C: IDB Research Department.
- Bottinelli, O. (2009, 3 de mayo), “El G20 y el liderazgo de Brasil”, *Nueva Mayoría*.
- Bradford, C. (2006), “International Institutional Reform and Global Governance”, Resumen de la Conferencia organizada por Brookings Institution – CFGS-CIGI, Washington D.C, 4-5 de mayo de 2006.
- Bradford, C. y Johanness L. (2004), “Global Economic Governance at a Crossroads: Replacing the G-7 with the G-20”, *The Brookings Institution Policy Brief* 131, abril.
- Brickman, R. (1979), “Comparative Approaches to R&D Policy Coordination”, *Policy Sciences*, Vol. 11, N°1, agosto, pp. 73-91.
- Carbone, M. (2009), “Desperately seeking Policy Coherence”, European Report on Development, Paper preparado para el Workshop sobre *Transforming Political Structures: Security, Institutions and Regional Integration Mechanisms*, Florencia, Italia, 16-17 de abril de 2009.

- CARI (2009), “Camino a Seúl: la agenda abierta del G20 y la inserción internacional de Argentina”, Seminario organizado por CARI y CIPPEC, Buenos Aires, disponible en <http://www.cari.org.ar/recursos/cronicas/seul10-11-10.html> (acceso marzo de 2011)
- Cashman, G. (1993), “What Causes War? An Introduction to Theories of International Conflict”, New York : Lexington Books.
- Clark, D. (2000), “Agreeing to Disagree: Domestic Institutional Congruence and U.S. Dispute Behavior”, *Political Research Quarterly*, Vol. 53 N° . 2 , junio, pp. 375-400.
- Clark, D. (2001), “Trading Butter for Guns: Domestic Imperatives for Foreign Policy Substitution”, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, N°5, octubre, pp. 636-660.
- Club of Madrid (2011), “G20's Role in the Post-Crisis World: Key Messages / El Rol del G20 en un Mundo Post-Crisis: Mensajes Principales”, París.
- Cooper, A. F. (2007), “The Logic of the B(R)ICSAM Model for G8 Reform”, *CIGI Policy Brief in International Governance*, Mayo, pp. 1-11,
- Corigliano, F. (2008), “Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner”, Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE), Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, año 11, N° 47, octubre, pp. 8-10.
- Cufre, D., “Atrincherados en la perla de la Costa Azul” (2011 (d), 3 de noviembre), *Página 12, Economía*.
- Cufre, D., “En contra del ajuste, por propia experiencia” (2010 (b), 27 de junio), *Página 12, Economía*.
- Cufre, D., “En medio del Mundial, patearon la pelota para adelante” (2010 (c), 28 de junio), *Página 12, Economía*.
- Cufre, D., “Es lavado y sumamente insuficiente” (2009 (b), 1 de abril), *Página 12, Economía*.
- Cufre, D., “Las conclusiones de la Reunión del Grupo de los 20 en Washington sobre la crisis internacional” (2008 (e), 16 de noviembre), *Página 12, Economía*.
- Cufre, D., “Plantean lo mismo que llevó al desastre” (2010 (a), 24 de junio), *Página 12, Economía*.
- Cufre, D., “Todavía cantamos” (2008 (b), 15 de noviembre), *Página 12, Economía*.

- Cufre, D., “Una cumbre con la marca de la emergencia” (2008 (d), 15 de noviembre), *Página 12, Economía*.
- Da Motta Veiga, P. (2012), “Brazil and the G-20 Group of Developing Countries”, WTO Case Studies N°7, en http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case7_e.htm (acceso febrero 2012).
- Dadush, U. y Shaw, W. (2011), “Juggernaut: How Emerging Markets are Reshaping Globalization”, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- De Brouwer, G. y Yeaman L, (2007). “Australia's G20 Host Year: A Treasury Perspective”, *Economic Roundup*, Departamento del Tesoro del Gobierno de Australia.
- De la Balze, F., “G-20, un desafío para la política exterior argentina” (2010, 1 de agosto), *Diario Clarín, Opinión*.
- Den Hertog (2011), “Policy Coherence in the EU System. Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term”, Conference Paper *The EU as a Global Player*, Madrid: 7-8 de abril de 2011.
- Dieter, H. (2012), “Rethinking Global Economic Governance and the G-20?”. Working Paper F.G 8, Stiftung Wissenschaft und Politik. German Institute for International and Security Affairs . Berlin, Mayo.
- Drezner, D. (2007), “The New New World Order”, *Foreign Affairs*, Vol. 86, N°2, marzo-abril, pp. 34-46.
- Escudé, C. y Cisneros, A. (1998-2000), “Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina”, Buenos Aires: GEL.
- Eulau, H. (1987), “The Congruence Model Revisited”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 12, N°2, mayo, pp. 171-214.
- Evans, A. (2007), “A new Global leaders’ Forum? Comparing and evaluating recent proposals”, Center on International Cooperation, Global Risks Program.
- FAO (2011), “Perspectivas de la Agricultura 2011-2020”, FAO: Roma.
- FAO (2011), “Report on Price Volatility”, junio.
- Feld, S. y Grofman, B. (1988), “Ideological Consistency as a Collective Phenomenon”, *The American Political Science Review*, Vol. 82, N°2, septiembre, pp. 773-788.
- Ferrari, G. (1981), “Esquema de la política exterior argentina”, Buenos Aires: Eudeba.

- Fontana, A. (1999), “Política exterior argentina: visiones y cursos de acción”, Documento de Trabajo n° 239, Universidad de Belgrano. Disponible en: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/239_fontana.pdf (acceso marzo 2011)
- Freedman, L. (1976), “Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 52, N°3, Julio, pp. 434-449.
- Frenkel, R. (2009), “Crisis Global: la posición de Argentina en la Reunión del G-20”, Mesa Redonda, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires: Grupo Fénix, 27 de marzo de 2009,
- Frenkel, R. y Rapetti, M. (2009), “La crisis mundial desde la perspectiva de los países en desarrollo: algunas reflexiones”, *Revista Nueva Sociedad* N°224.
- Fues, T. y Wolff, P.(editores) (2010), “G20 and Global Development: How Can the New Summit Architecture Promote Pro-Poor Growth and Sustainability?”, *German Development Institute*, Bonn.
- G20 (2008), “The Group of Twenty: A History”.
- G-20 (2008d), “On the Way to a Global Economic Order”, Report of the Press Conference with German Chancellor Angela Merkel and German finance minister Peer Steinbrück, Washington DC, 15 de noviembre de 2008.
- G-20 (2008e), “President Bush attends Summit on Financial Markets and the World Economy”, Washington DC , 15 de noviembre de 2008.
- G-20 (2008f), “Fact Sheet: President Bush and World Leaders Agree on the Washington Declaration”, Washington DC, 14-15 de noviembre de 2008.
- G-20 (2009a), “Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors”, Reino Unido, 14 de marzo de 2009.
- G-20 (2009b), “Communiqué Annex”, 14 de marzo de 2009.
- G-20 (2009c), “London Summit. Leaders’ Statement”, Londres 2 de abril de 2009.
- G-20 (2009d), “Declaration on Strengthening the Financial System”, Londres , 2 de abril de 2009.
- G-20 (2009e), “Declaration on Delivering resources through the international financial institutions”, Londres, 2 de abril de 2009.

- G-20 (2009f), “Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors. Declaration on further steps to strengthen the financial system”, Londres, 4-5 de septiembre de 2009.
- G-20 (2009g), “Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors”, Londres, 4-5 de septiembre de 2009.
- G-20 (2009h), “Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors”, Pittsburgh, 7 de noviembre de 2009.
- G-20 (2009i), “G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit”, Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009.
- G-20 (2009j), “Press Briefing by U.S Treasury Secretary Tim Geithner on the G20 Meetings”, Pittsburgh, 24 de septiembre de 2009.
- G-20 (2010a), “The Toronto Summit Declaration”, Toronto, 26-27 de junio de 2010.
- G-20 (2010b), “Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors”, Washington DC, 23 de abril de 2010.
- G-20 (2010c), “Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors”, Busan, 5 de junio de 2010.
- G-20 (2010d), “Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors”, Gyeongju, 23 de octubre de 2010.
- G-20 (2010e), “The G20 Toronto Summit Commitments”, Toronto, 27 de junio de 2010.
- G-20 (2010f), “Joint Letter from G20 Leaders”, 29 de marzo de 2010.
- G-20 (2010g), “Principles for Innovative Financial Inclusion”, Toronto, 27 de junio de 2010.
- G-20 (2010h), “The G20 Seoul Summit Leaders’ Declaration”, Seúl, 11-12 de noviembre de 2010.
- G-20 (2010i), “G20 Seoul Summit: assessment and future prospects”, 13 de diciembre de 2010.
- G-20 (2011a), “Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors”, Paris, 18-19 de febrero de 2011.
- G-20 (2011b), “Communiqué. Meeting of Finance and Central Bank Governors”, Washington DC, 14-15 de abril de 2011.

- G-20 (2011c), “Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture”, Ministerial Declaration. Encuentro de Ministros de Agricultura, París, 22-23 de junio de 2011.
- G-20 (2011d), “Leaders’ Summit”, Paris, 18-19 de febrero de 2011.
- G-20(2008a), “G-20 Work Program for 2008. Fostering growth, innovation and social inclusion”.
- G-20(2008b), “Communiqué. Meeting of Ministers and Governors”, Sao Paulo – Brazil, 8-9 de noviembre de 2008.
- G-20(2008c), “Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy”, Washington DC – Estados Unidos, 15 de noviembre de 2008.
- G-8 (2009), “L’Aquila” Joint Statement on Global Food Security L’Aquila Food Security Initiative (AFSI)”, L’Aquila, Julio 2009.
- Gámez, A. (2005), “Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N°69, pp. 127-151.
- García Heras, R. (2000), “La Argentina y los organismos financieros internacionales (1955-1963)”, *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Economica, Vol. 67, No. 268, Octubre-Diciembre de 2000, pp. 523-556
- Gardner, H. (1983), “Frames of the Mind: The Theory of Multiple Intelligences”. New York: Basic Books.
- Garnier, L. (2000), “Funcion de coordinación de planes y política”, Santiago de Chile: ILPES.
- George, A. y George, J. (1956), “Woodrow Wilson and Colonel House. A Personality Study”, New York: Courier Dover Publications.
- Germain, Randall D. (2001), “Reforming the International Financial Architecture: The New Political Agenda” Paper presentado en la International Studies Association, Chicago, IL, Febrero 2001.
- Gill, S. (1999), “Structural Changes in Multilateralism: The G7 Nexus and the Global Crisis”, en Schechter, M. (editor), *Innovation in Multilateralism*, New York, St. Martin’s Press.
- Gonzalez Manrique, L., y Sachs, J. (2005), “El fin de la pobreza se puede lograr”. Entrevista con Jeffrey Sachs, *Política Exterior*, Vol. 19, N°107, septiembre-octubre, pp. 9-16.

- González, R. (2010a), “Declaración final de la Cumbre del G20 en Toronto”, Buenos Aires: CARI.
- González, R. (2010b), “Hacia la Cumbre del G20 en Toronto”, Buenos Aires, CARI, Análisis.
- González, R. (2010c), “Los resultados de la Cumbre del G20 en Toronto”, Buenos Aires, CARI, 2010.
- Gutierrez Girault, A. (2010), “Argentina en el G-20. Oportunidades y desafíos en la construcción de la gobernanza global”, Documentos de Trabajo N°88, Buenos Aires: CARI.
- Hajnal, P. (2007), “The G8 System and the G20: Evolution, Role and Documentation”, Aldershot, Ashgate, en <http://www.ashgate.com/default.aspx?page=637&calcTitle=1&isbn=9780754645504&lang=cy-GB> publicado en 2007 (acceso octubre 2011).
- Halperin, M. (1974), “Bureaucratic Politics and Foreign Policy”, Washington DC: Brookings Institution.
- Hamm, K. (1982), “Consistency between Committee and Floor Voting in U.S State Legislatures”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 7, N°4, noviembre, pp. 473-490.
- Haynal, G. (2005), “Summitry and Governance: The Case for a G-XX” en Carment, D., Hampson, F. y Hillmer, N (editores) *Canada among Nations 2004: Setting Priorities Straight*. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Heinbecker, P. (2011), “The future of the G20 and its place in global governance”. CIGI G20 Papers.
- Hermann, C. (1990), “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, Vol. 34, N°1, marzo, pp. 3-21.
- Hermann, M. y Hermann, C. (1989), “Who makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry”, *International Studies Quarterly*, Vol. 33, N°4, diciembre, pp. 361-387.
- Hey, J. (1997), “Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy”, *Third World Quarterly*, Vol.18, N°4, pp. 631-657.
- Hilsman, R. (1967), “To Move a Nation”, New York: Doubleday.
- Hofmeister, W. y Vogt, S. (editores) (2011), “G-20: Perceptions and Perspectives for Global Governance”, *Konrad Adenauer Stiftung*, en <http://www.kas.de/wf/en/33.29099> (acceso octubre 2011).

- Hoge, J. (2004), “A Global Power Shift in the Making: Is the United States Ready?”, *Foreign Affairs* Vol.83, N°4, pp. 2-7.
- Holsti, O. (1962), “The Belief System and national images: a case study”, *Conflict resolution*, Vol.VI, N° 3, Sage Publications, Inc., pp 244-252.
- Hudson, V. y Vore, C. (1995), “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow”, *Mershon International Studies Review*, The International Studies Association, Volume 39, Issue 2, octubre, pp. 209-238.
- Ikenberry, J. (1993), “Salvaging the G7”, *Foreign Affairs*, N°72, pp. 132-139.
- Jalabe, S. (comp.) (1996), “La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995”, CARI, Buenos Aires: Ed. GEL.
- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina (2010), “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina”, Proyecto de Modernización del Estado, Ciudad de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación.
- Jervis, (1976) “Perception and misperception in international politics”, New Jersey: Princeton University Press.
- Jokela, J. (2011), “The G20: A Pathway to Effective Multilateralism?”, *European Union Institute for Security Studies*. Chaillot Paper No. 125.
- Kanth, R. (2004), “WTO: Advantage, G-20”, *Economic and Political Weekly*, Vol. 39. N° 34, agosto, pp. 3795-3797.
- Kirton, J. (2001), “The G20: Representativeness, Effectiveness and Leadership in Global Governance” en Kirton, J., Daniels, J.P y Freytag, A. *Guiding Global Order: G8 Governance in the Twenty-First Century*, pp. 143-172, Ashgate, Aldershot.
- Kirton, J. (2002), “Guiding Global Economic Governance: The G20, G7 and IMF at century’s Dawn” en Kirton, J. y Von Furstenberg, G. (editores) *New Directions in Global Economic Governance*, Toronto: Ashgate, Aldershot.
- Kirton, J. (2004), “Getting the L20 Going: Reaching Out from the G8” .Paper preparado para el Workshop “G20 to Replace the G8: Why Not Now?”, organizado por Brookings Institution, el Institute for International Economics, y el Centre for Global Governance, Washington DC, 22 de septiembre de 2004.

- Kirton, J. (2005), “From G7 to G20: Capacity, Leadership and Normative Diffusion in Global Financial Governance”. Paper preparado para un panel sobre “*Expanding Capacity and Leadership in Global Financial Governance: From G7 to G20*”, en la Convención Anual de la International Studies Association, Hawaii, 1-5 de marzo 2005.
- Kirton, J. (2009), “Coexistence, Cooperation, Competition: G Summits” *Aspenia número 43-44*, junio.
- Kirton, J. (2010a), “Assessing G8 and G20 Performance, 1975-2009” Paper preparado para la Convención Internacional preparada por la International Studies Association, New Orleans, 16-21 de febrero.
- Kirton, J. (2010b), “Assessing G8 and G20 Performance, 1975-2009”. Paper preparado para la Convención Internacional de la International Studies Association, New Orleans, 16-21 de febrero de 2010.
- Kirton, J. (2010c), “The G20, the G8, the G5 and the Role of Ascending Powers”. Paper preparado para el Seminario sobre “*Ascending Powers and the International System*”, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México D.F, 13-14 de diciembre y para la publicación en la *Revista Mexicana de Política Exterior*, 27 de diciembre de 2010.
- Kirton, J. (2011), “G20 Development Governance, 1999-2011: Involvement, Innovation, Institutionalization, Impact”. Notas de la Conferencia “*The Global Development Agenda after the Great Recession of 2008-09: Revisiting the Seoul Development Consensus,*” organizada por la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 21 de noviembre de 2011.
- Kirton, J., (2004) “Towards multilateral reform: the G20’s contribution”, G8 Research Group, Toronto.
- Korany, B. (1974), “Foreign Policy models and their empirical relevance to Third World actors: a critique and an alternative”, *International Social Science Journal*, Vol. 26, N°1, pp. 70-94.
- Krakowiak, F., “Sin bandera blanca y todos atrincherados”, (2010 (e), 13 de noviembre) *Página 12, Economía*.
- Lahera, E. (2006), “Encuentro y desencuentros entre política y políticas públicas”, en Franco, R. y Lanzaro, J. (coord.) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Larson, D. (1985), “Origins of Containment: A Psychological Explanation”. Princeton: Princeton University Press.

- Las Casas Campos, T. y Mostajo, F. (2009), “Brasil e India: intereses y estrategias en el proceso de construcción del G-20”, *Foro Internacional*, Vol. 49, N°3, julio-septiembre, pp. 490-517.
- Lee Dong-hwi (2008), “First G20 Summit: International Political Economic Significance and Prospects”. *Institute for Foreign Affairs and National Security*, Republic of Korea: Ministry of Foreign Affairs and Trade.
- Lee Dong-hwi (2009a). “Second G20 Summit: Evaluation and Prospects”. *Institute for Foreign Affairs and National Security*, Republic of Korea: Ministry of Foreign Affairs and Trade.
- Lee Dong-hwi (2009b), “Third G20 Summit: International Political Economic Achievements and Prospects”. *Institute for Foreign Affairs and National Security*, Republic of Korea: Ministry of Foreign Affairs and Trade.
- Lee Dong-hwi (2010a), “G20 Seoul Summit: Assessment and Future Prospects”. *Institute for Foreign Affairs and National Security*, Republic of Korea: Ministry of Foreign Affairs and Trade.
- Lee Dong-hwi (2010b), “Assessment of the Toronto G20 Summit and Tasks Ahead in Preparing for the Upcoming Seoul Summit”. *Institute for Foreign Affairs and National Security*, Republic of Korea: Ministry of Foreign Affairs and Trade.
- Lee Dong-hwi (2011), “Cannes G20 Summit: Assessment and Implications”. *Institute for Foreign Affairs and National Security*, Republic of Korea: Ministry of Foreign Affairs and Trade.
- Levy Yeyati, E. (2010), “De Londres a Seúl: la agenda del G-20 desde una perspectiva latinoamericana”, Documento de Trabajo N°52, Buenos Aires: CIPPEC.
- Levy, J. (2003), “Political Psychology and Foreign Policy”, en *The Oxford Handbook of political Psychology*, editado por Sears, D., Huddy, L. y Jervis, R. Oxford: Oxford University Press.
- Linn, J. y Bradford, C. (2006), “Pragmatic Reform of Global Governance: Creating an L20 Summit forum”, *Brookings Institution Policy Brief* N°152.
- Lukin, T., “El empleo es prioridad” (2009 (f), 25 de septiembre), *Página 12, Economía*.
- Martin, P. (2005), “A Global Answer to Global Problems, *Foreign Affairs*, Volume 84, N°3 mayo-junio.

- Martínez Díaz, L. (2007), “The G2 after eight years: How effective a vehicle for developing-country influence?”, Working Paper n° 12, Brookings Institution, Global Economy and Development. Washington D.C, octubre.
- Martínez Nogueira, R. (2010), “Coherencia y coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad Doctorado en Administración Pública, Gobernanza y cambios institucionales de las políticas y la gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Secretaría de Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Medina Abellán (2002), “The Coherence of the European Foreign Policy: A Real Barrier of an Academic Term?”, *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper N°27.
- Medina Abellán, M. (2002), “The Coherence of the European Foreign Policy: a Real Barrier of an Academic Term?”, Working Paper N° 27, Institut Universitari D’estudis Europeus, Barcelona, Septiembre.
- Meridos, E. y Taylor, F. (2003), “China’s New Diplomacy”, *Foreign Affairs* N°82, noviembre-diciembre, pp. 22-35.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2011), “Seminario del G-20 en Buenos Aires: Encuentro en el Palacio San Martín”. Comunicado de Prensa, Dirección de Prensa de la Cancillería, 19 de mayo de 2011.
- Nathan, L. (2005), “Consistency and Inconsistencies in South African Foreign Policy”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 81., N°2, marzo, pp. 361-372.
- Needler, M. (1966), “Understanding foreign policy”. USA: Holt et al inc.
- O’Connell, A. (2010), “El G20 y la última reunión de Washington DC”, *Crónicas del Foro. Sesión con Arturo O’Connell*, Buenos Aires: CARI, 26 de mayo de 2010.
- O’Donnell, G. (1997), “¿Democracia delegativa?”, Cuadernos del CLAEH 61, 1994, pp. 5-20, “Delegative democracy”, *Journal of Democracy*, 1994, pp 55-69, 1994; reimpresso en “Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización”, 287-304, Buenos Aires: Paidós.
- O’Neill, J. y Hormats, R. (2004), “The G8: Time for a Change”, *Goldman Sachs, Global Economics Paper*, N°112, 3 de junio 2004.

- OCDE-FAO (2011), “Outlook”.
- Organización Internacional del Trabajo (2010), “G20 Country Briefs: Argentina’s response to the Crisis”, G20 Meeting of Labour and Employment Ministers, Washington DC, 20-21 de abril de 2010.
- Paradiso, J. (1993), “Debates y trayectoria de la política exterior argentina”, Buenos Aires: Ed. GEL.
- Peters, Guy B. y Savoie, D.J. (1996), “Managing incoherence: the coordination and empowerment conundrum”, *Public Administration Review*, Vol 56, No. 3.
- Piñeiro, M. y Gutierrez Girault, A. (2011), “G20: Tendencias y Volatilidad del precio de los alimentos. Implicancias para la Argentina”, Documentos de Trabajo N°90, Buenos Aires: CARI (con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer en Argentina).
- Porzecanski, A. (2010), “Should Argentina be welcomed back?”, Presentación en el Seminario *Argentina: Pros and Cons*, New York: EMTA & American University.
- Premici, S., “Ahora la presión fue del Sur al Norte” (2008 (a), 12 de octubre), *Página 12, Economía*.
- Premici, S., “Impulsar la producción” (2011 (a), 24 de junio), *Página 12, Economía*.
- Presidencia de la Nación (2009a), “Declaraciones de la Presidenta de la Nación antes de la cena de trabajo de participantes G-20”, Archivo Casa Rosada , www.caserosada.gov.ar, jueves 24 de septiembre de 2009.
- Presidencia de la Nación (2009b), “El trabajo fue el eje central de la participación de la Presidenta en el G-20”, viernes 25 de septiembre de 2009
- Presidencia de la Nación (2009c), “Declaraciones de la Presidenta al concluir la Cumbre del G-20 de Pittsburgh”, sábado 26 de septiembre de 2009
- Presidencia de la Nación (2010a), “La Presidenta destacó que el documento final de la Cumbre del G-20 considera al trabajo digno como una herramienta para el crecimiento”, domingo 27 de junio de 2010.
- Presidencia de la Nación (2010b), “Conferencia de Prensa de la Presidenta en uno de los recesos de la Reunión del G-20”, domingo 27 de junio de 2010.
- Presidencia de la Nación (2010c), “Discurso de la Presidenta en la apertura de la Mesa Redonda de Finanzas en la Cumbre del G-20 en Seúl”, jueves 11 de noviembre de 2010.

- Presidencia de la Nación (2010d), “English version of the speech addressed by President Cristina Fernandez de Kirchner”, 29 de septiembre de 2010.
- Puig, J.C. (1984), “La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural”, en *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Putnam, R. (1996), “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, *Zona Abierta*, N° 74, pp. 69-120.
- Putnam, R. y Bayne, N. (1984), “Hanging together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summit”, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Ripley, B. (1993), “Psychology, Foreign Policy and International Relations Theory”, *Political Psychology*, Vol. 14, N°3, septiembre, pp. 403-416.
- Roberts, J. (2011), “Holding the Kirchners Accountable for Argentina’s Economic Freefall”, *Backgrounders*, The Heritage Foundation, N° 2527.
- Rosati, J. (1995), “A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy”, en *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in the Second Generation*, editado por Neack, L., Haney, P. y Key, Englewood Cliffs, N.J.: J. Prentice Hall.
- Russell, R. (1990), “Política exterior y toma de decisiones en América Latina”, Programa RIAL, Buenos Aires: Ed. GEL.
- Russell, R. (1996), “Sistema de creencias y política exterior argentina 1976-1989”, Serie *Documentos e Informes de Investigación N°204*, FLACSO Argentina.
- Russell, R. (2008), “La Argentina: un país ausente y esperado”, revista *Agenda Internacional*, Buenos Aires, Año 4, N° 15, pp. 51.
- Rynning, S. y Guzzini, S. (2001), “Realism and Foreign Policy Analysis”, Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute.
- Schäfer, N. (2005), “Coordination in European Spatial Development: Whose Responsibility?”, *The Town Planning Review*, Vol. 76, N°1, Special Issue on European Territorial Cohesion, pp. 43-56.
- Schinasi, G. y Truman, E.M. (2010), “Reform of the Global Financial Architecture”, Bruegel-Peterson Institute for International Economics, Working Paper Series, WP 10-14.

- Scholte, J.A. (2001), “Governing Global Finance”, en Held, D. y McGrew, A. (editores) *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge: Polity Press, pp. 189-208.
- Shapiro, M., y Bonham, M. (1973), “Cognitive Process and Foreign Policy Decision-Making”. *International Studies Quarterly* 17, pp.147–174
- Shapiro, R., “Argentina and the G-20” (2009, 22 de septiembre), *The Globalist, Economics*.
- Shapiro, R., Joynt Kumar, M, Jacobs, L. (editores) (2000), “Presidential Power”, New York: Columbia University Press.
- Shimko, K. (1994), “Metaphors and Foreign Policy Decision Making”, *Political Psychology*, Vol. 15, N°4, pp. 655-671.
- Singer, J. (1961), “The Level-of-analysis Problem in International Relations”, *World Politics*, Vol. 14, N°1, pp. 77-92.
- Snyder, M. (1974), “Self Monitoring of Expressive Behavior”. *Journal of Personality and Social Psychology*. Vol. 30, pp. 526-37,.
- Snyder, R, Bruck, H.W. y Sapin, B. (1962), “Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics”, Glencoe, IL: Free Press.
- Stoessinger, J. G. (1979), “Crusaders and Pragmatists: Movers of American Foreign Policy”. New York: W.W. Norton.
- Subacchi, P. y Pickford, S. (2011), “Legitimacy vs Effectiveness for the G20: A dynamic approach to Global Economic Governance”, *International Economics*, Londres: Chantam House.
- Tok, E. (2010), “Rethinking G-20 as a new global actor: paradoxes, problems and prospects”, GLODEM Working paper Series. Center for Globalization and Democratic Governance. Department of International Relations, Koc University. Estambul, Turquía, marzo.
- Tokatlián, J.G, “Perón, Cristina y el G-20” (2008, 8 de noviembre), *La Nación, Opinión*.
- Tomada, C., “La propuesta sociolaboral argentina en el G-20” (2011(b), 26 de septiembre), *Página 12, Economía – Opinión*.
- Tussie, D. y Trucco, P. (2009), “The G20 and the future of market regulation”, *Fride - Policy Brief*, N°20.

- Van Klaveren, A. (1990), “Democratización y política exterior” en Revista CIDOB d’Afers Internacionals, N°18, pp 13-44.
- Villamar, Z. (ed.) (2012), “La presidencia mexicana del G-20. Análisis político”, Friedrich Ebert Stiftung, México, febrero.
- World Bank (2010), “Post Crisis growth and development”, Korea – World Bank High Level Conference, Busan, 3-4 de junio de 2010.
- Ziller, R.C., ET AL (1977). “Self Other Orientations and Political Behavior”, en A *Psychological Examination of Political Leaders*, editado por M.G. Hermann, New York: Free Press, pp 176-203..