

AGOSTO 2009

El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino

Por Mauricio Alice

Prof. de Teoría y Práctica de la Negociación Internacional en la Maestría en Estudios Internacionales de UTDT

Introducción

Los últimos 20 años han mostrado cambios significativos en el escenario mundial que trajeron aparejados, entre otras cosas, la re-estructuración de las agendas nacionales de política exterior en función de la creciente complejidad y variedad temática de la agenda global, un reacomodamiento de posiciones y de alianzas, el surgimiento de nuevos actores que interactúan con el Estado-Nación y los organismos internacionales, y una marcada interdependencia política y económica acentuada por la dinámica globalizadora y la democratización de la tecnología y de las comunicaciones.

Frente a un escenario complejo y diverso en el que la resolución o el manejo de conflictos y disputas coexiste con la búsqueda o creación de oportunidades que permitan la satisfacción del interés nacional de los protagonistas de aquel escenario, la negociación internacional aparece como la alternativa más relevante y prometedora.

La República Argentina, como actor del sistema internacional contemporáneo, no permanece ajena a los vaivenes estructurales a que la somete su interacción cotidiana y la conformación temática de su propia agenda. La República Argentina participa en numerosas negociaciones internacionales que plantean un desafío tanto para la promoción de sus intereses nacionales como para definir su posición estructural y su eficacia en el logro de los objetivos propuestos en su acción exterior.

De ahí que sea imperioso preguntarse acerca de cómo el país elabora sus estrategias y determina sus tácticas, en función de los intereses y objetivos

nacionales. Esto supone, por un lado, establecer cómo funciona el proceso de toma de decisiones, quiénes son sus protagonistas y cuáles son sus condicionantes; y, por el otro, observar el perfil, vale decir, el comportamiento, estilo y prácticas de aquellos encargados de poner lo anterior en ejecución: el negociador, agente o representante del gobierno nacional. Poder disponer de una “fotografía” que explicita en detalle el funcionamiento del proceso de toma de decisiones en nuestro país y defina el perfil del negociador argentino nos permitirá comprender cuál es la situación de ambos ejes e incluso evaluar sus ventajas y debilidades.

El presente trabajo persigue tres objetivos. Primero, proporcionar una referencia para ayudar a conocer y comprender el proceso de toma de decisiones en la Argentina en materia de negociaciones internacionales. Segundo, facilitar la comprensión del comportamiento y ejecución de diversas políticas y líneas de acción adoptadas en nuestro país desde el regreso de la democracia. Tercero, describir las características y patrones que sobresalen entre los negociadores argentinos. Las ideas aquí presentadas fueron elaboradas sobre la base de las conclusiones a las que se llegaron en el desarrollo del Proyecto titulado “El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador

argentino”. Dicho proyecto, fue realizado de manera conjunta por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y la Universidad Torcuato Di Tella, a través de su Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales y la Maestría en Estudios Internacionales*. El mismo estuvo orientado a definir, por un lado, las características, modalidades y estilos del negociador argentino, y, por el otro, a identificar la naturaleza, el funcionamiento y la proyección del proceso de toma de decisiones en la República Argentina, en los distintos ámbitos en que se manifiestan ambos pilares de esta iniciativa. El período de análisis abarca desde 1983 hasta 2006.

Para lograr esas definiciones se convocaron a personas relevantes y que se desempeñaron o desempeñan en el sector público, el ámbito académico, empresarial y diplomático, entre otros, para participar en un taller de trabajo desarrollado a lo largo de cuatro sesiones de tres horas de duración cada una. Durante esas sesiones, los participantes procuraron identificar y explicar las cuestiones que definen el proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino**.

El funcionamiento del proceso de toma de decisiones:

En el desarrollo de la negociación, las Partes que intervienen en ella adoptan posiciones que, por lo general, responden a una estrategia o planificación previamente articulada. La articulación de esa 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. Esto supone un proceso sea de colaboración o bien de competencia entre diversos organismos y actores políticos, orientados a influir o afectar las decisiones y acciones del gobierno nacional en relación con un tema o cuestión determinados.

Los ejes que ordenaron el debate fueron:

- ¿Cómo se describe el proceso de toma de decisiones en nuestro país de acuerdo con los distintos ámbitos de decisión?
- ¿Varía el proceso según los temas y áreas involucradas?
- ¿Quiénes son los actores para esas áreas temáticas?
- ¿Dónde y cómo interactúan esos actores?
- ¿Cuáles son y cómo proceden las “unidades últimas de decisión”?

- ¿Cuál es el grado de permeabilidad del proceso de toma de decisiones en nuestro país respecto de las condiciones y estímulos externos y domésticos del sistema político?
- ¿Cómo inciden en el proceso de toma de decisiones factores circunstanciales domésticos, tales como períodos electorales o cuestiones de alto interés ciudadano?
- ¿Qué grado de continuidad, si hubiera alguno, se observa en el proceso de toma de decisiones?
- ¿Cómo se adopta la decisión final?
- ¿Cómo se cumple la decisión final?

Teniendo en cuenta estas cuestiones y demás aspectos desarrollados por los participantes, resulta posible extraer las siguientes conclusiones en torno del primer eje estructurante del taller:

1) No hay un único proceso de toma de decisiones: en nuestro país, como en muchos otros, no existe un único proceso de toma de decisiones. En tanto, los respectivos procesos de toma de decisiones están en relación directa con la cuestión, tema o problema que

los activan y se traducen en decisiones o acciones, llamadas comúnmente “políticas”.

Estas decisiones abarcan distintos ámbitos temáticos: estratégico, político, económico, comercial, educativo, militar, entre otros, las cuales se proyectan en acciones de política exterior o bien de política interna. A los fines prácticos, y dado que los participantes ordenaron sus exposiciones en vinculación con los ámbitos temáticos en los que se desarrolló su labor y experiencia, se hará referencia de ahora en más al “proceso de toma de decisiones”.

2) El proceso de toma de decisiones revela un alto grado de centralización:

La toma de decisiones muestra, en el período histórico abarcado en el presente estudio, un proceso muy centralizado, en el que las decisiones básicas quedan en manos de una persona y, en ocasiones, de muy pocas personas, -“Unidad Última de Decisión” (UUD)-. Esta UUD, que tiene a su cargo esa centralización de las decisiones, está representada por el titular del Poder Ejecutivo.

Esa centralización es propia de aquellos países que, como el nuestro, poseen un régimen presidencialista de gobierno, y pese a sucesivos cambios de gobiernos o de administraciones nacionales, se ha mantenido como una constante

desde el advenimiento de la democracia en 1983 hasta nuestros días.

Al caracterizar un esquema centralizado al interior del mecanismo de toma de decisiones, la teoría identifica como rasgo definitorio la presencia de un “líder predominante”, que es quien ejerce la titularidad del Poder Ejecutivo. A su lado, se encuentra también un “grupo único”, esto es, un reducido número de personas próximas a aquel que participan en la adopción de la decisión final y que pueden ser o no algunos de los miembros de su gabinete ministerial, y cuyo número no es uniforme para todos los casos.

Por otra parte, en los últimos años se ha visto en determinadas negociaciones una mayor intervención de quién ocupa la cima de la UUD, que lo lleva, en una suerte de “diplomacia presidencial”, al sentarse en la mesa de negociación.

3) Los participantes inciden en el proceso de toma de decisiones:

El peso de los distintos actores que influyen en el proceso de toma de decisiones es relativo y está en función de la cuestión o tema puntual de la agenda nacional. Así, según la naturaleza del problema o cuestión que pone en funcionamiento la maquinaria institucional que efectiviza la decisión, habrá

una mayor o menor incidencia de las distintas áreas del Gobierno nacional.

Algo similar puede decirse respecto de los actores privados, tales como la opinión pública, los medios de prensa, las agrupaciones de determinados sectores políticos o económicos, las organizaciones no gubernamentales y representativas de la sociedad civil, entre otros, quienes pueden llegar a ejercer una considerable influencia en la arquitectura de la decisión adoptada por los actores gubernamentales. Otros susceptibles de ejercer influencia en la decisión son los actores externos, esto es, los gobiernos extranjeros y los organismos internacionales.

Se observó la práctica de la llamada “diplomacia paralela”, esto es, la gestión o la intervención en temas de política exterior por parte de agencias del gobierno o carteras de Estado distintas de la Cancillería. Aunque en contadas ocasiones, también se notó la existencia de una “diplomacia parlamentaria”.

Cuando se trata de cuestiones técnicas, las oficinas técnicas respectivas se erigen al mismo tiempo en “instancias decisorias” y en “instancias negociadoras”.

4) No existe un mecanismo de consultas sistematizado e institucionalizado:

No hay un proceso de consulta claramente sistematizado e institucionalizado entre los

actores relevantes del proceso de toma de decisiones. En los casos en que las consultas existen, no hay un análisis y definición previa de a quienes se consulta y no hay una regularidad en los actores consultados.

Lo anterior genera, en ocasiones, que la decisión sea directamente adoptada por las áreas o agencias con competencia en el tema. Por otra parte, es posible reconocer una cierta incidencia en la decisión adoptada de la capacidad y el estilo del o de los funcionarios que toman las decisiones.

Como se afirma seguidamente, los temas de la agenda inciden en la frecuencia y en los destinatarios de las consultas con el sector privado, el que no integra frecuentemente la delegación oficial a conferencias o negociaciones internacionales, haya o no existido una interacción o consulta previa con él. No obstante, como se puso de relieve en el taller, la interacción sector público-sector privado es mucho mayor hoy de lo que era en los 80, fruto de un mayor acercamiento y de la identificación de mayores intereses en común.

5) Cada tema o problema que activa el proceso de toma de decisiones es revelador de la mecánica y de los actores del proceso de toma de decisiones:

El tema condiciona el funcionamiento y participantes del proceso de toma de decisiones e igualmente determina la eventual realización de consultas así como el entorno o actores consultados. Hay temas que tienen carácter estratégico, que podríamos llamar de “alta política” o de suma cero, y que no suelen estar abiertos normalmente a consulta. Como contrapartida, aquellas cuestiones, que podríamos calificar de “baja política” o de win-win, están abiertas a consulta o su decisión se deja librada a las agencias gubernamentales que tienen competencia en el tema, sin que la UUD intervenga o conozca siquiera de ellas.

Existen cuestiones estratégicas o de suprema importancia para el interés nacional que evidencian una clara continuidad en el valor que le atribuye cada nuevo gobierno, aunque varíe el método o las modalidades de su proyección. Un ejemplo de ello lo constituye el tema Malvinas.

Existen políticas que son estables y marcan una continuidad, como sucede con el apego a las normas del derecho internacional o como ocurrió con la renuncia al uso de la fuerza o con la política de no proliferación, apoyadas por los sucesivos gobiernos argentinos en el período considerado. También se han señalado ejemplos de actitudes o políticas adoptadas sobre bases más bien “pragmáticas”, como la inserción

comercial de Argentina en el mundo, que no siempre ha respondido a una deliberada acción estratégica.

Las crisis alteran y condicionan significativamente el proceso de toma de decisiones. Es aquí donde la regularidad del proceso se quiebra y surge la necesidad de actuar con celeridad ante el grave e inesperado riesgo que se presenta. Un ejemplo fue la crisis por la que atravesó el país en el 2001, que alteró la estructura misma del proceso, hizo desaparecer la aludida centralización, generó un repliegue del sistema institucional sobre sí mismo y produjo un vacío de poder en la Unidad Última de Decisión.

Las Características del Negociador Argentino

El segundo eje estructurante de este Taller de Trabajo se relaciona con las características del negociador argentino. Las preguntas que sirvieron como punto de partida para el debate fueron:

- ¿Qué variables definen el perfil del negociador argentino?
- ¿Dependen esas variables de los temas? ¿Varían de acuerdo a los períodos históricos?

- ¿Cuál es el peso de las variables estructurales?
- ¿El perfil del negociador argentino es definido también por las circunstancias externas? ¿En qué medida?
- ¿Cuál es la incidencia de las características personales del negociador en la definición de su perfil?

El acervo cultural, la personalidad, la formación profesional, la naturaleza de las funciones a cumplir y el contenido de la política así como de las instrucciones a ejecutar determinan e inciden en el “perfil” de ese negociador. Entre las conclusiones extraídas de los debates producidos en las dos sesiones del taller se cuentan:

1. No existe un patrón único que sirva para identificar o definir a todo negociador argentino: La primera conclusión a la que arribaron los participantes es que no existe un perfil sistemático del negociador argentino. No hay un prototipo de negociador argentino, sin perjuicio de que puedan identificarse algunas características comunes a quienes desempeñan dicha función.

Los rasgos del negociador argentino están determinados por el proceso de toma de decisiones, el momento histórico y la orientación

general de las políticas públicas, los temas en relación con los cuales el negociador desarrolla su gestión, la estructura institucional a la cual pertenece y su propia formación profesional, personalidad y educación.

El tema o problema que convoca la negociación incide en la composición de la delegación nacional que participa en ella y en el perfil o características del o de los negociadores que la integran.

También cabe hacer una distinción según el ámbito en que se desarrolla la negociación. Es decir, hay diferencias según que las negociaciones se lleven a cabo en el campo diplomático o en el comercial, económico financiero, por ser distintos los participantes y por ser diferentes las características que componen su perfil.

Los participantes en el taller observaron, en relación con el sector público, que en nuestro país no hay una estrategia de formación del negociador y se reconoció que pese a que la Cancillería es la institución más activa del gobierno en negociaciones internacionales y es la que cuenta con el mayor número de negociadores, no tiene establecido un programa adecuado de capacitación y formación de negociadores.

2. Algunos rasgos comunes de los negociadores argentinos:

Pese a afirmarse que no existe un perfil único del negociador argentino, los participantes en el taller de trabajo identificaron ciertos rasgos comunes que califican a nuestros negociadores, a saber:

- La búsqueda del consenso es una característica evidenciada por el negociador argentino, por lo que predomina una tendencia al estilo *win-win*, esto es, a trabajar conjuntamente o colaborar con su contraparte para obtener beneficios mutuos y la satisfacción de sus respectivos intereses y objetivos.
- No hay en el negociador argentino una visión de largo plazo; es decir, se concentra puntualmente en la negociación que lleva adelante sin reparar en que puede volver a encontrarse con su contraparte en el futuro.
- El negociador argentino denota como cualidad la flexibilidad y adaptabilidad, lo que le facilita, incluso, lidiar con cambios súbitos o frente a la imprevisión.
- Se desenvuelve con soltura y solvencia, lo que así es reconocido entre sus pares.
- Procura establecer relaciones personales con su contraparte, lo que, en ocasiones, tiene casi tanta importancia el contrato suscrito a la hora de garantizar el cumplimiento del acuerdo.
- Es formal en el trato con su contraparte en la mesa de negociación y si pasa a la informalidad no lo hace de inmediato sino de manera gradual.
- Tiene una perspectiva legalista en relación con el método y la forma elegida para concluir el acuerdo.
- No se deja llevar por las emociones en la mesa de negociación, lo que afirma su racionalidad.
- Puede exhibir una propensión a correr riesgos, en la medida que exista claridad en los objetivos a alcanzar a través de la negociación.
- El negociador argentino tiene en el exterior una imagen de altanero, de soberbio, de no escuchar tanto a quienes están sentados con él en la mesa de negociación.
- Su preparación y solvencia le permite, en determinadas circunstancias, actuar aún sin instrucciones, basándose en el conocimiento o seguimiento de la posición sostenida por nuestro país en el tema que se trate; a excepción de los casos que involucren cuestiones

altamente sensibles como aquellas que afectan la soberanía.

- El negociador argentino no emplea en su negociación la asociación de agendas.
- No hace uso de canales de comunicación alternativos –diplomacia no oficial en la que participan actores no gubernamentales, también llamada “diplomacia paralela” o “diplomacia ciudadana” (*track II diplomacy*)–, lo que evidencia el predominio de los contactos oficiales, por medio de funcionarios gubernamentales, o “diplomacia oficial” (*track I diplomacy*).
- El no uso de la llamada *track II diplomacy* no debe confundirse con la realización de contactos o reuniones informales, como prenegociación o en paralelo con la negociación oficial, de los que ha hecho y hace uso frecuentemente el negociador argentino.
- El negociador argentino apela normalmente a la persuasión –que es un aspecto central del estilo *win-win*– y no busca imponer su posición a la contraparte en la mesa de negociación, lo que se observó como una consecuencia de que el poder relativo de nuestro país limita nuestro margen de acción.
- Los negociadores argentinos son habitualmente tenidos como referentes y ejercen en ocasiones liderazgos en las negociaciones en que intervienen.
- El negociador argentino tiene por lo general una muy buena educación y formación profesional, pese a no existir una estrategia sistemática e institucionalizada de formación de los negociadores.
- No exhibe una marcada propensión a trabajar en equipo sino que predomina más bien el individualismo.
- El único sector oficial negociador en el que es posible reconocer una continuidad, independientemente de los cambios que ocurran en el gobierno central, es en el que corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Exhibe una tendencia a integrar coaliciones o alianzas regionales, si bien eso no es una constante en todas las épocas ni para todos los temas, dependiendo en gran medida de los intereses y posiciones de nuestro país así como del ámbito en el que se desarrollan las negociaciones.

* Este proyecto fue coordinado por Mauricio Alice y contó con la colaboración de Roberto Russell (UTDT), Catalina Smulovitz (UTDT), José María Lladós (CARI) y Federico Merke (CARI).

** Fueron convocados para este proyecto: Eduardo Airaldi, Elvio Baldinelli, José María Candiotti, Andrés Cisneros, Eugenio Curia, Alberto Davèrède, Susana Decibe, Jorge Domínguez, Jorge Enrico, Antonio Estrany Gendre, Antonio Estrany Gendre (h), Horacio Jaunarena, Elsa Kelly, Adrián Makuc, Daniel Marx, José P. Gutiérrez Maxwell, Luis Molinari Romero, Carlos Ortiz de Rozas, Jorge Telésforo Pereyra, Fernando Petrella, Nicolás Raigorosky, Marcelo Regúnaga, Adalberto Rodríguez Giavarini, Osvaldo Siseles, Néstor Stancanelli, Carlos Tramutola y Mario Vicens.

Para citar este artículo:

Alice, Mauricio (2009), "El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino" [disponible en línea desde agosto 2009], Serie de Artículos y Testimonios, N° 55. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at55.pdf>