

Análisis de la crisis actual del Mercosur desde la teoría de la decisión

Una aplicación práctica de los Modelos
de Toma de Decisión de Graham Allison

*Ana Bárbara Boccardo*¹

Resumen

El MERCOSUR se encuentra actualmente inmerso en una de las peores crisis su historia desde su creación en 1991. Principalmente, se manifiestan diferencias importantes entre los dos socios principales, Argentina y Brasil, como consecuencia de la existencia de asimetrías entre sus miembros que el bloque en su conjunto no ha podido resolver sino que, por el contrario, se han profundizado.

Ante este contexto, los tres modelos de toma de decisión creados por Graham Allison —del Actor Racional, de Proceso Organizativo y de Política Burocrática— constituyen un marco lógico útil e interesante para elucidar diferentes ex-

¹ Licenciada en Ciencia Política y Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.

Código de Referato: SP.30.VII.educc/2006.

STUDIA POLITICÆ



Número 07 ~ primavera/verano 2005-2006.

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

plicaciones o interpretaciones que arrojen luz sobre esta cuestión.

Abstract

The MERCOSUR process is now going through one of the deepest crisis since its creation in 1991.

Basically, there are important differences concerning the main partners, Argentina and Brazil, because of the existence of asymmetries between the member countries that the MERCOSUR itself has not been able to solve and, on the contrary, have been worsened.

In this context, Graham Allison's three decision models —Rational Actor, Organizational Process and Bureaucratic Policy— are an interesting and useful logic frame to elucidate different explanations or interpretations that may contribute to a better understanding of this matter.

Introducción

El MERCOSUR, bloque comercial conformado en 1991 por Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina, se encuentra atravesando una de las más agudas crisis de todas las que ha debido enfrentar desde su creación.

A pesar de ser considerado el proceso de integración más exitoso emprendido en América Latina, los resultados obtenidos hasta el momento, luego de casi quince años de la firma del Tratado de Asunción, distan mucho de ser los esperados: no se ha logrado aún el objetivo de creación de un Mercado Común, de manera que el bloque se mantiene como una Unión Aduanera imperfecta; las instituciones creadas son débiles, su accionar es lento y carecen de efectividad para obligar la implementación de las normas al interior de los Estados miembros. Por otro lado, la coordinación macroeconómica es defectuosa, lo que provoca que, en lugar de buscar mecanismos conjuntos para avanzar en la integración entre los socios, cada uno de ellos opte por tomar medidas unilaterales —ya sea bajo el nombre de salvaguardias, medidas transitorias o cualquier otra denominación— para

solucionar en parte el problema de las asimetrías existentes entre los socios y defender la producción local.

Esta situación se da con mayor frecuencia entre los principales socios del bloque, es decir, Argentina y Brasil, y la disputa se ha intensificado en los últimos meses, tanto a nivel de declaraciones como también respecto de la amenaza de aplicación de medidas concretas. Esto representa no solo un estancamiento crónico en el avance hacia una integración más profunda entre los cuatro países, sino, lo que es peor, un retroceso a estadios que se creían ya superados, y que incluso amenazan el futuro del Cono Sur como un bloque unificado.

Ante la gravedad de este probable escenario, la Teoría de la Decisión de Graham Allison, con sus tres Modelos de toma de decisión, constituye un marco lógico interesante para tratar de dilucidar las posibles explicaciones e interpretaciones que podrían realizarse para analizar esta situación de crisis.

Me propongo, entonces, analizar en este trabajo las características que reviste la crisis actual del bloque, procurando encontrar respuestas tentativas a las preguntas relativas al por qué de las decisiones tomadas por Argentina y Brasil ante la misma situación, centrándome específicamente en el tiempo transcurrido desde enero del presente año hasta la fecha.

La crisis actual del Mercosur

Si bien no es una novedad que el MERCOSUR no está funcionando como inicialmente se planificó, a mi entender la situación actual exige cuanto menos intentar abarcar este fenómeno de la forma más completa posible para comprenderlo y, en última instancia, proponer reformas que permitan sacar adelante a dicho proceso de integración.

Como sabemos, la historia de América Latina está plagada de ejemplos de proyectos de integración que, si bien en un primer momento se caracterizaron por tener una visión optimista sobre las oportunidades que ofrecerían a largo plazo para sus miembros

(especialmente, en materia de desarrollo y crecimiento), al cabo de un tiempo quedó demostrada su ineficacia y finalmente fueron abandonados, marcados por un rotundo fracaso en el cumplimiento de sus metas.

En diciembre pasado, en ocasión de cumplirse diez años de la firma del Protocolo de Ouro Preto —tratado que otorgó al MERCOSUR su personalidad jurídica internacional, fijó el arancel externo común (con el objetivo de conformar la unión aduanera, paso previo para lograr un mercado común) y estableció su estructura institucional— se realizó un balance de los resultados logrados en relación a las metas planteadas al momento de conformación del proceso. El 2004 estuvo caracterizado por fuertes discusiones intrabloque, especialmente entre Argentina y Brasil, a cargo de diversos sectores productivos sensibles de ambas economías y por cómo estos se veían afectados por el aumento de las importaciones de la otra parte. Una disputa muy recordada es la de la llamada “línea blanca”, en la cual Argentina adoptó una enérgica posición defensiva respecto de restringir la entrada de electrodomésticos producidos en Brasil, contra los que la industria nacional no estaba en condiciones de competir en precio y calidad.

A pesar de que cuestiones como éstas podrían considerarse incidentes aislados, fácilmente solucionables, en realidad este tipo de disputas siguió teniendo lugar durante el presente año, con diferentes grados de intensidad y en relación a diferentes actividades productivas. La discusión alcanzó un punto tal de algidez que Argentina comenzó a presionar seriamente con la amenaza de aplicar medidas unilaterales —léase salvaguardias— para limitar la entrada de determinados bienes de la industria brasileña y proteger la producción nacional. Hasta el momento, entonces, la estrategia argentina en respuesta a la profundización de la apertura comercial brasileña ha sido obstaculizar la entrada de productos que amenazan al complejo sustituidor de importaciones: aranceles a la importación (televisores), cuotas (heladeras) y suspensión indefinida de acuerdos previos (sector automotriz). Como es de esperarse, Brasil rechaza de plano estas acciones, argumentando que lo lógico sería que Argentina reestructurase su sector industrial en lugar de procurar perjudicar comercialmente a sus principales socios.

Esta divergencia de posturas llevó a que el estancamiento del que ya era víctima el MERCOSUR se viera transformado en una crisis en la cual incluso la existencia futura del bloque se puso en duda, como fue expresado por diferentes funcionarios y analistas de los Estados parte.²

Desde mi punto de vista, existen entonces dificultades estructurales que deben ser resueltas dentro el bloque si éste pretende lograr una profundización y una mayor presencia y poder de negociación a nivel mundial. Como ejemplo, sirva decir que no se pudo cumplir aún con plenitud ninguno de los tres supuestos bajo los cuales fue creado el Mercosur: que los mercados se abrieran completamente al concluir el período de transición; que se aprobara un arancel externo común que facilitase la competitividad internacional; y que se lograra la coordinación de políticas macro-económicas.

Es por esto que me propongo analizar la crisis que actualmente vive el MERCOSUR, como un capítulo más de la situación problemática que atraviesa el bloque desde hace algún tiempo. En este trabajo, consideraré el desenvolvimiento de dicha crisis desde la Cumbre de Ouro Preto (XXVII Reunión del Grupo de Mercado Común, en Belo Horizonte y Cumbre Presidencial de Ouro Preto, en diciembre del 2004) hasta la fecha (julio de 2005), e intentaré dilucidar las causas de la misma a partir del uso de los diferentes Modelos propuestos por Allison en su *Esencia de la Decisión*.

Modelo I: Clásico o del Actor Racional

Si bien el autor escogido utiliza sus modelos de toma de decisión para aplicarlos a una situación específica —la Crisis de los Mísiles en Cuba, en el año 1962—, él mismo reconoce que dichos modelos actúan como marcos conceptuales que podrían adaptarse a

² Un análisis más profundo de las diferentes declaraciones y su impacto se hará al estudiar la cuestión desde los diferentes modelos de toma de decisión.

otras situaciones de toma de decisión, ya que, precisamente, lo que se logra a través de los modelos es descubrir los supuestos implícitos que preceden a una decisión específica, y descubrir las diferentes interpretaciones, basadas en distintos niveles de análisis que pueden surgir de una misma situación.

Antes de proceder a intentar explicar cómo podríamos utilizar los modelos en el caso que nos ocupa, creo necesario hacer un breve recuento de las premisas principales de cada uno de ellos. Comenzando por el primer modelo, llamado también Clásico o del Actor Racional, Allison considera que ha sido el más utilizado por los teóricos clásicos (desde Morgenthau hasta Schelling) y sus principales características serían las siguientes:

– Las elecciones políticas se ven como actos deliberados, es decir, racionales, de gobiernos unificados (que actúan de forma unitaria), ya que la conducta gubernamental puede entenderse en forma análoga a los actos inteligentes y coordinados de los seres humanos.³

– La racionalidad implica que cada agente es capaz de discernir los objetivos, las alternativas y las consecuencias (en términos de costos – beneficios) probables de cada elección antes de tomar la decisión.⁴ A su vez, dicho cálculo se sustenta en un sistema de valores explícito e internamente consistente.

– Los planes procuran analizar los intereses estratégicos de otros Estados y la forma de afectar sus estimaciones de las consecuencias de las acciones.

– Se intenta explicar los acontecimientos internacionales a través del recuento de los propósitos y cálculos de naciones o gobiernos.⁵

Parafraseando a Merton, Allison sostiene que todo paradigma está compuesto por los siguientes elementos: la unidad básica de análisis, los conceptos organizadores, el patrón de inferencia dominante y un conjunto de proposiciones. Pasemos, entonces, a anali-

³ VÁSQUEZ (1994), p. 199.

⁴ DOUGHERTY y OTRO (1993), p. 489-491.

⁵ *Ibidem*.

zar estos componentes como los ilustra el autor en el Modelo Clásico.⁶

I) *Unidad Básica de Análisis*: la acción gubernamental como elección. Los gobiernos eligen la acción que maximiza ciertos fines u objetivos estratégicos.

II) *Conceptos Organizadores*:

- a. Actor racional: la nación o el gobierno como un agente unitario y racional de toma de decisiones.
- b. El problema: la acción se elige como respuesta a un problema estratégico enfrentado por la nación.
- c. Selección estática: la acción aparece como una elección, ordenada y regular, entre resultados alternativos.
- d. La acción como elección racional. Sus componentes incluyen:
 - i. Fines y Objetivos: las principales categorías a partir de las cuales se conciben los fines estratégicos son la seguridad nacional y los intereses nacionales.
 - ii. Alternativas: diversos cursos de acción relevantes para solucionar un problema estratégico.
 - iii. Consecuencias: costos y beneficios de acuerdo a los fines y objetivos estratégicos.
 - iv. Elección: orientada a la maximización de valores.

III) *Patrón de inferencias dominante*: patrón de propósitos dentro del cual el acontecimiento queda ubicado como un medio de maximizar ciertos valores.

IV) *Proposiciones generales*. El principio general formula que: la posibilidad de una acción particular resulta de la combinación, en una nación dada, de 1) los valores y objetivos relevantes; 2) los cursos de acción alternativos que se perciben; 3) la estimación de los diversos conjuntos de consecuencias; y 4) la evaluación neta de cada conjunto de consecuencias.

⁶ ALLISON (1988), p. 65-67. Para una comparación del tratamiento de estos elementos paradigmáticos por parte de los tres modelos, véase el cuadro del Anexo I.

De dicho principio se extraen dos proposiciones:

- a) El incremento en el costo de una alternativa disminuye la posibilidad que tiene esa acción de ser elegida.
- b) La disminución en el costo de una alternativa incrementa la posibilidad que tiene esa acción de ser elegida.

Ahora bien, es momento de aplicar estos conceptos al caso que nos ocupa:

Tanto el gobierno de Argentina como el de Brasil (principales unidades de análisis) serían vistos entonces como actores unitarios y racionales, que actúan en pos de intereses nacionales estratégicos. En tal caso, creo que sería conveniente, para facilitar el análisis, utilizar la misma metodología que Allison, es decir, plantear preguntas para buscar explicaciones tentativas en la/s respuesta/s posibles a las mismas.

Dada la limitación de espacio disponible propia de un trabajo monográfico, elegiré, de todas las preguntas y respuestas posibles sobre la cuestión, solamente las siguientes:

1) ¿Por qué Argentina decidió amenazar con aplicar salvaguardias a Brasil, su principal socio comercial?

Hipótesis 1: Como respuesta a los intentos de Brasil de establecer su hegemonía sobre la región, no solo económica sino también político-militar.

Siguiendo la lógica de que Argentina actuaría racionalmente, analizando las distintas alternativas posibles y eligiendo aquella “óptima” en base a los posibles resultados que obtendría, tenemos la primera explicación posible. La misma consistiría en que, al sentirse amenazada por el aumento de la preponderancia brasileña sobre la región⁷, y no teniendo superioridad en ningún aspecto respecto de su vecino, Argentina determinó que el uso de la ame-

⁷ Recordando también que Estados Unidos reconoció a Brasil como “Estado clave” en América del Sur, como lo hizo saber a través de un comunicado oficial aparecido en los principales medios de comunicación.

naza de la aplicación de salvaguardias sería la mejor opción para demostrar que goza de un margen de autonomía importante frente a su principal socio comercial. Sería también una forma de dejar en claro que Brasil no tiene la última palabra en lo que respecta al bloque, y que es necesario tomar alguna medida para superar las asimetrías existentes en el seno del Mercosur ⁸, aún cuando ésta no sea aceptada por el país vecino.

Además, en el supuesto de que Argentina hubiese analizado racionalmente todas las opciones posibles, las demás no hubieran sido lo suficientemente efectivas para las metas buscadas por el gobierno, ya que las otras alternativas serían:

- a) No hacer nada. Esta sería la opción más fácil de descartar, ya que ante una situación que perjudica al Estado, no tomar ninguna medida sería prolongar los efectos negativos de las importaciones brasileñas sobre la economía argentina, y no sería sostenible en el largo plazo.
- b) Amenazar con retirarse definitivamente del MERCOSUR. Esta opción tampoco resulta convincente, ya que quien más perdería con esta acción sería Argentina, que quedaría aislada de sus socios y perdería capacidad de negociación y poder que el bloque hoy le proporciona ante otros países y organismos internacionales. Además, como bien afirma Schelling, las amenazas deben ser creíbles para ser efectivas, y en este caso esta premisa no se cumpliría, por lo que

⁸ Un análisis muy completo sobre las asimetrías se encuentra en GUARNIERI (2005). Este autor define el concepto afirmando que se usa “para indicar diferencias en áreas específicas entre los países que avanzan en un proceso de integración” (*op. cit.*, p. 1). Además reconoce la existencia de dos tipos de asimetrías: político-institucionales (por ejemplo, relativas al marco legal, flexibilidad de los mercados, finanzas públicas, entre otras) y las estructurales (tamaño de la economía, ingreso *per capita*, especialización del sector exportador, interdependencia, etc.). Son estas últimas las que pueden poner en jaque el proceso integrador, en el caso que produzcan costos excesivos para algunos miembros del esquema que resulten intolerables desde el punto de vista económico y político. De ahí la necesidad de recurrir a mecanismos correctivos, o, en el caso en que no se llegue a un acuerdo entre los socios, a medidas unilaterales.

quizás terminaría produciendo un efecto contrario al objetivo buscado por el gobierno nacional.⁹

Hipótesis 2: Defender los sectores industriales sensibles forma parte de los intereses nacionales estratégicos, y Argentina no está dispuesta a ceder en esta cuestión.

Siguiendo el marco lógico del primer modelo, sería racional que el propio Estado defienda sus intereses estratégicos, como lo sería el mantenimiento de un sector industrial fuerte para sostener las principales variables macroeconómicas del país. No obstante, esta hipótesis se presenta más dudosa, ya que por mucho tiempo la industrialización nacional fue dejada de lado en pos de un proceso de apertura y liberalización del comercio, como consecuencia del cual muchas industrias “fuertes” quedaron prácticamente arruinadas. De todas formas, una de las estrategias del presidente Kirchner al asumir el poder se basó en criticar todo el trabajo hecho por sus predecesores, por lo que quizás, siguiendo esa misma actitud contestataria, haya decidido redefinir las prioridades nacionales a favor de la reindustrialización del país, provocando roces con Brasil.

No obstante, todas estas hipótesis deberían recibir un tratamiento más exhaustivo en base al análisis de más evidencia para poder validarse, algo que escapa a los objetivos de este trabajo, ya que solamente pretendo encontrar diferentes respuestas tentativas a las mismas preguntas planteadas.

2) ¿Por qué Brasil, en lugar de presentar una contrapropuesta respecto de la iniciativa argentina, decide optar por minimizar o descalificar las amenazas de su país vecino?

⁹ SCHMITTER (1977), p. 8, afirma que estas tres estrategias son definidas por Hirschman, respectivamente, como “voz” (objetando o redefiniendo el alcance u obligación para enfrentarse a la nueva situación; “resignación” (no reaccionando, lo que da como resultado la encapsulación de las organizaciones de integración, manteniendo un intercambio recíproco mínimo pero subsistiendo en el tiempo) y “retiro” (abandono total de la organización común). En base a un análisis de la situación, la estrategia de voz sería, entonces, la más apropiada.

Hipótesis 1: Brasil no se siente verdaderamente “amenazado” por su vecino, consciente de su rol hegemónico en América del Sur.

La contracara de las amenazas de aplicación de salvaguardias las encontramos en el efecto (o no efecto) que estas han causado en Brasil. Un informe con proposiciones para destrabar el conflicto (basado esencialmente en la aplicación de salvaguardias aplicadas a sectores específicos) fue presentado por Argentina en septiembre del 2004, pero la respuesta del gobierno brasileño recién fue recibida en febrero de este año, y consistía básicamente en rechazar la propuesta argentina y sugerir la presentación de nuevas proposiciones. La impresión que queda, entonces, en el gobierno argentino es que los problemas que las asimetrías estructurales provocan en sectores de la industria nacional no interesan a Brasil y que el tema ni siquiera está siendo tratado por especialistas del país vecino.

Esta hipótesis podría verse reflejada también en la importancia dada al tema en diferentes titulares de los diarios de mayor tirada en Brasil: contrariamente a Argentina, donde la cuestión aparece mencionada numerosas veces en las principales secciones de los diarios más leídos en fechas consecutivas, lo que da una idea de que el tema tiene una gran relevancia para nuestro país, en Brasil la cuestión no es tratada con la misma intensidad, ni es objeto de la misma cantidad de columnas de opinión escritas por especialistas. Argentina aparece, en las noticias brasileñas, como un vecino inconformista que opta por culpar a Brasil de sus problemas en lugar de intentar resolverlos por sí mismo.

Esta actitud de indiferencia podría argumentar a favor de la hipótesis planteada, en la cual Brasil se sabe el Estado clave de América del Sur y deja que su reputación lo preceda, endureciendo las condiciones de negociación cuando lo considera oportuno ante países de menor envergadura a nivel mundial.

Hipótesis 2: El MERCOSUR ha dejado de estar entre las prioridades de la política exterior brasileña, que ahora prefiere optar por una integración más amplia de que abarque a todo el subcontinente.

Una de las manifestaciones de los intentos Brasil de establecer su hegemonía regional es su insistencia constante en obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, iniciativa a la que Argentina y otros países se oponen. No obstante, en el último tiempo han aparecido otros indicios del cambio de rol de Brasil a nivel regional: el principal de ellos ha sido la creación de la Comunidad Sudamericana en diciembre pasado.

Este nuevo proyecto, integrado por todos los Estados de América del Sur, podría indicar que, para Brasil, el MERCOSUR ha cumplido un ciclo y, dada su falta de resultados en muchas cuestiones, conviene abandonarlo en pos del logro de una unión más amplia y a la vez más laxa. Quizás sea por esta misma razón que Argentina se opone a la formalización de este bloque hasta tanto no se logre la consolidación plena del MERCOSUR, y esto también ha sido fuente de choques entre los dos países.

La iniciativa brasileña podría estar marcando un giro de la política exterior brasileña, que descarta la profundización del bloque constituido en 1991 y lo considera un mero estadio previo a la integración subcontinental, cuyo motor, naturalmente, sería el propio Brasil.

3) ¿Por qué el MERCOSUR no ha sido capaz de alcanzar los objetivos planteados al momento de su constitución?

Hipótesis 1: Existe una falta de voluntad gubernamental para alcanzar los objetivos planteados y profundizar el proceso de integración.

El MERCOSUR ha estado marcado, desde sus inicios, por una multiplicidad de declaraciones rimbombantes y exitistas acerca de los resultados que presentaría para sus miembros. No obstante, rara vez dichas declaraciones se condijeron con los logros que efectivamente se iban sucediendo en la realidad.

A pesar de ser considerado el proceso regional más exitoso de América Latina, la integración ha avanzado a pasos demasiado lentos, las reformas necesarias no se han realizado y cada Estado

ha optado, en la gran mayoría de los casos, por defender los intereses nacionales en lugar de incentivar la profundización de la unión. Por lo tanto, a largo plazo el doble discurso no resulta sostenible, y proceso se ve resentido. Como ejemplo, valga recordar que aún no existe entre los cuatro países un arancel externo común unificado, gran parte de la normativa del MERCOSUR no ha sido internalizada a los países miembros y la institucionalidad del bloque sigue siendo muy débil e ineficiente: esto último se pone de manifiesto al recordar que aunque el Protocolo de Olivos ha sido ratificado por los cuatro Estados miembros, con lo cual el procedimiento que establece el Tribunal Permanente de Revisión ya ha entrado en vigor, hasta el momento ninguno de los socios ha integrado las sumas necesarias para garantizar su pleno funcionamiento.

Hipótesis 2: La defensa de los intereses nacionales de cada Estado inevitablemente choca con la promoción de una integración plena que incluiría, en un futuro, rasgos de supranacionalidad.

En parte insinuado en la hipótesis anterior, si suponemos que cada Estado actuará racionalmente siguiendo sus intereses estratégicos, no tendría que sorprendernos que, al momento de elegir, los miembros del MERCOSUR opten por la alternativa que les proporciona mejores resultados, algo que en este caso estaría representado por priorizar el desarrollo de sus sectores sensibles nacionales, aún cuando ello implicara perjuicios para los otros Estados.

El MERCOSUR nació como un proyecto netamente intergubernamental, y ello podría explicar muchas de las falencias de las que se le acusa: al no tener normativa propia, superior a la de los Estados miembros, y no suponer un poder de acción en forma separada de estos, está sujeto a los continuos avatares que se suceden en cada país y a los cambios bruscos de decisiones, algo que no favorece la credibilidad externa del bloque ni la efectividad interna para aplicar sus decisiones. Por lo tanto, hasta tanto no se reconsidere la posibilidad de otorgar al mismo siquiera algún atisbo de supranacionalidad (cuestión compleja, ya que las Constituciones de Brasil y Uruguay no lo contemplan) es comprensible que el MERCOSUR se mantenga en un estado de crisis constante.

Modelo II: del Proceso Organizativo

Como el mismo Allison lo indica, el Modelo del Actor Racional “debe suplementarse, e incluso suplantarse, por marcos de referencia enfocados en la maquinaria gubernamental en las organizaciones y actores políticos involucrados en el proceso de establecer políticas”.¹⁰ Aquí entran a jugar los Modelos II y III, que serán detallados en este apartado y el siguiente. Entre las principales características del Modelo II o del Proceso Organizativo, se encuentran las siguientes:

– Prevé el comportamiento gubernamental menos como un asunto de elección y más como resultados independientes de varias organizaciones coordinadas solo parcialmente por líderes gubernamentales.¹¹ En consecuencia, los líderes no tienen el control total sobre la decisión ni sobre los resultados de cada elección, sino que las organizaciones operan primordialmente a través de procedimientos estandarizados rutinarios que no se modifican a menos que ocurra una crisis. En palabras del propio Allison, “un gobierno consiste en un conglomerado semi-feudal de organizaciones articuladas de manera difusa, poseyendo cada una de ellas una vida propia y sustantiva. Los conductores gubernamentales están formalmente, y en parte de hecho, en la cúspide de este conglomerado. Pero los gobiernos perciben los problemas a través de sensores organizacionales; definen alternativas y estiman consecuencias a través de los procesos de información de las organizaciones que los componen. [...] Por ende, la conducta gubernamental puede entenderse no tanto como un conjunto de elecciones deliberadas, sino más bien como los «outputs» de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo a patrones estandarizados de conducta”.¹²

– Caracteriza al proceso decisorio a partir de la división de los problemas y responsabilidades, la distribución de las distintas partes de los mismos hacia diversas unidades organizativas y el tra-

¹⁰ ALLISON, *op. cit.*, p. 25.

¹¹ DOUGHERTY, *op. cit.*, p. 490

¹² ALLISON, *op. cit.*, p. 115.

tamiento diferenciado de los problemas por cada una de estas unidades, limitando la búsqueda de soluciones a la aparición de la primera alternativa aceptable.

– Se procura evitar la incertidumbre, desarrollando una retroalimentación de corto alcance y se actúa principalmente sobre las cuestiones inmediatas. Esto se logra a partir del establecimiento de programas y procedimientos operativos estandarizados que guían el funcionamiento de las organizaciones.

El paradigma del proceso organizacional estaría entonces compuesto por los siguientes elementos:¹³

I) *Unidad básica de análisis*: la acción gubernamental como output organizacional. No solo porque efectivamente los resultados son llevados a cabo por diferentes organizaciones, sino también porque las rutinas organizacionales determinan la apertura del rango de elección que se presenta a los líderes cuando surge un problema. Por lo tanto, el análisis se centra en este modelo en las capacidades organizacionales existentes y en los outputs de organizaciones significativas que establecen los límites de la cuestión a considerar.

II) *Conceptos Organizadores*:

- a. Actores organizacionales. El actor no es un bloque monolítico, sino una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa, que despliegan ciertas rutinas para funcionar, y en la cima de las cuales se encuentran los líderes gubernamentales.
- b. Segmentación de problemas y fraccionamiento del poder. Cada organización realiza sus tareas en forma casi independiente dentro de un marco normativo muy general. Por la gran envergadura de la maquinaria gubernamental no es posible centralizar las decisiones en una autoridad única, lo que necesariamente lleva a que cada unidad sea capaz de percibir problemas, procesar información y realizar acciones al respecto.

¹³ *Ibidem*, p. 131-149.

- c. Prioridades y percepciones parroquiales. Se ven reforzadas por: la información selectiva accesible a la organización, el reclutamiento de personal, la contratación de individuos dentro de la organización, las presiones de pequeños grupos dentro de la misma, la distribución de recompensas. Esto lleva a que las organizaciones desarrollen tendencias relativamente estables referidas a las prioridades, percepciones y cuestiones operativas.
- d. La acción como output organizacional. Al producir resultados de forma programada, cada organización actúa de acuerdo a:
 - i. fines (patrones que definen los límites del desempeño aceptable),
 - ii. atención secuencial a dichos fines, procedimientos operativos estandarizados (POE),
 - iii. programas (conjuntos encadenados de POE) y repertorios (lista de programas relevantes para un tipo de actividad, que resultan sumamente importantes para simplificar acciones complejas),
 - iv. evitar la incertidumbre negociando con el medio primario (otras organizaciones gubernamentales) y secundario (relaciones con el mundo internacional),
 - v. escenarios estandarizados previendo contingencias que podrían alterar estas relaciones,
 - vi. búsqueda dirigida al problema: cuando las situaciones no pueden construirse en base a patrones, las organizaciones se enmarcan en búsquedas, limitadas por las rutinas existentes,
 - vii. aprendizaje organizacional y cambio: para ser capaces de resolver problemas no estandarizados la búsqueda y la rutina organizacional evolucionan para adaptarse al nuevo escenario.
- e. Coordinación y control centralizados: Así como se descentraliza la responsabilidad y el poder, también existe la necesidad de coordinar y centralizar la política exterior, tarea que realizan los conductores gubernamentales.

- f. Decisiones de los líderes gubernamentales: a pesar de los límites que la acción organizacional impone a los líderes en lo relativo al control de los cambios, éstos aún conservan poder para decidir en muchos asuntos qué organizaciones y programas deben emplearse.
- III) *Patrón de inferencias dominante*: El poder explicativo del modelo III se basa en el descubrimiento de las rutinas y repertorios organizacionales que producen los outputs. Esto es la clave que permite predecir el comportamiento gubernamental futuro, que surge de las rutinas establecidas y de la elección que los líderes hacen de un programa dado.
- IV) *Proposiciones generales*. Por nombrar simplemente algunas, podemos decir que la implementación organizacional se realiza teniendo en cuenta: 1) Los POE, que constituyen rutinas para operar con situaciones estandarizadas; 2) Programas (conjuntos de POE), 3) Repertorios. Estos tres elementos generalmente no se adaptan bien a situaciones específicas, por lo que las operaciones se realizan de forma lenta o inapropiada. Por otro lado, las opciones organizacionales, es decir, la serie de alternativas definidas por las organizaciones, también suelen sufrir limitaciones en cuanto a su número y carácter. Por estos y otros factores más, suele haber una brecha entre lo que los conductores eligen y lo que las organizaciones implementan.

Ahora bien, pasemos a aplicar el Modelo II al caso que nos ocupa, en base a las mismas preguntas planteadas en el apartado anterior:

1) ¿Por qué Argentina decidió amenazar con aplicar salvaguardias a Brasil, su principal socio comercial?

Hipótesis 1: En base a las rutinas y repertorios de las unidades encargadas de resolver el problema, la amenaza de aplicación de salvaguardias constituye una opción aceptable.

Según este modelo, los líderes toman las decisiones en la cumbre y partir de información proporcionada desde las distintas unidades

organizativas que componen el aparato gubernamental, que analizan el problema planteado segmentándolo y tratando sus elementos en forma separada. En este caso, la decisión de amenazar con aplicar salvaguardias provino directamente desde el Ministerio de Economía, que fue también el encargado de presentar la propuesta de solución del conflicto a Brasil. Sin embargo, el tema probablemente haya sido tratado por uno o varios de los departamentos que conforman el Ministerio, en coordinación con la Secretaría de Industria. Por lo tanto, la definición de opciones no estuvo a cargo de una persona o grupo específico, sino que participaron de la misma muchos más actores que los visibles. Por otro lado, un supuesto de la teoría de la organización es que las diferentes unidades rara vez mantienen una comunicación lo suficientemente fluida entre sí de manera que les permita una mejor coordinación de sus acciones, y por esta razón las alternativas de solución de una determinada cuestión no suelen ser las óptimas sino, solamente, aquellas medianamente aceptables.

Esto podría explicar por qué se optó por amenazar con aplicar salvaguardias, alternativa que hasta el momento no ha presentado buenos resultados: a partir de procedimientos estándares ya probados y rutinas organizacionales (ya que este recurso ya había sido utilizado en el pasado) y con una visión de corto plazo, se ofreció al encargado de tomar las decisiones la primera alternativa coherente, y en base a ella se tomó la decisión final. Esto también nos permitiría observar la falta de adaptabilidad de las organizaciones a los cambios bruscos y la tendencia al anquilosamiento.

Hipótesis 2: En el fondo, la amenaza de aplicación de salvaguardias es una contramedida tomada por Argentina, molesta por la posición brasileña de impulsar y colocarse a la cabeza del liderazgo de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Según esta hipótesis, la posición argentina no es solo defensiva, sino que la amenaza de aplicación de salvaguardias se corresponde también con el escenario más amplio del que son parte los dos países en la región, caracterizado por el lanzamiento, propugnado por el gobierno brasileño, de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Como ya lo hemos visto, Argentina siente recelo ante este

nuevo proyecto, considerando que la consolidación del MERCOSUR se puede ver fuertemente perjudicada con creación del nuevo bloque formado por los doce países del subcontinente y especialmente debido a que Brasil se perfila como el principal líder del proyecto, mientras que nuestro país vería mermada su capacidad de influencia.

Ahora bien, este modelo enfatiza el papel que las diferentes agencias y organizaciones juegan al interior del gobierno en la toma de decisiones, por lo que la idea de aplicar salvaguardias no proviene de una persona o agrupación sino de la coordinación de acciones y decisiones concatenadas entre diferentes unidades organizativas. Si bien se explicitó más arriba que éstas no siempre actúan coherentemente, puede que el razonamiento conjunto haya sido el planteado en esta hipótesis – reconociendo que era necesario encontrar una contramedida eficaz que intentara demostrar que Argentina aún tiene influencia sobre su vecino, más allá de las aventuras unilaterales en las que éste se embarque, como en este caso sería la Unión Sudamericana.

Sin embargo, para establecer con certeza el por qué de la decisión sería necesario introducirnos en el aparato organizativo del gobierno, de manera de saber con exactitud quién tuvo a su cargo la elaboración de la propuesta y quién (presumiblemente el poder ejecutivo) decidió finalmente llevarla a cabo, algo que excede los propósitos de este trabajo debido a que resulta muy difícil encontrar este tipo de información en la prensa y demás fuentes utilizadas.

2) ¿Por qué Brasil, en lugar de presentar una contrapropuesta respecto de la iniciativa argentina, decide optar por minimizar o descalificar las amenazas de su país vecino?

Hipótesis 1: Brasil mantiene una política industrial coherente de muy larga data, sostenida principalmente por el accionar del Ministerio de Industria, por lo que no está dispuesto a modificarla ante los cambios imprevistos de las políticas de Argentina.

Brasil posee un complejo industrial muy fuerte, basado principalmente en la industria pesada. Ha mantenido una política de pro-

moción de este sector desde hace décadas, incluso ante los continuos ciclos cívico-militares de los que el vecino país no ha estado exento. Podríamos decir, entonces, que al existir una política de Estado sobre esta cuestión, es muy poco probable que la misma sufra transformaciones bruscas en un lapso corto de tiempo. Esto, debido a que se desarrollan procedimientos, programas y repertorios y las distintas unidades, en este caso principalmente de los Ministerios de Industria y Economía, se acostumbran a desarrollar sus actividades de forma rutinaria y estandarizada, y mantienen estos procedimientos a lo largo del tiempo. Al igual que se explicó en el caso de Argentina, no se adaptan a los cambios a menos que sea estrictamente necesario, y ello podría explicar la falta de respuesta de Brasil ante las demandas argentinas.

Hipótesis 2: La actitud de indiferencia adoptada por Brasil puede interpretarse como una estrategia deliberada consistente en minimizar el rol de Argentina en el contexto de la integración, especialmente frente a la mirada de los probables nuevos “socios” de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Así como dijimos que Argentina podía optar por la amenaza de aplicación de salvaguardias como un intento de influir sobre su vecino y mejorar su posición a nivel regional, procurando obstaculizar el liderazgo hegemónico de Brasil sobre los demás países, podemos ahora hacer el razonamiento inverso llevado a cabo por el gobierno de Lula. En este caso, el lanzamiento de la Unión Sudamericana se correspondería con la indiferencia mostrada por Brasil ante los reclamos de nuestro país, ya que, de lograr el apoyo de todo el resto del subcontinente, las quejas presentadas por Argentina tendrían previsiblemente mucha menor repercusión. Esto a su vez favorecería la posición brasileña que contaría con mayor poder sobre los futuros socios y disminuiría el poder de negociación de Argentina, con lo que la amenaza de aplicación de salvaguardias no tendría efectos tan negativos sobre el país vecino, especialmente si éste puede recurrir a nuevos mercados —regionales o internacionales— para insertar su producción. En definitiva, Argentina quedaría prácticamente aislada en sus reclamos y no tendría otra opción que adaptarse y aceptar el liderazgo brasileño en América del Sur.

Este puede haber sido el razonamiento de las unidades organizativas gubernamentales brasileñas en su conjunto, ya que la estrategia se basa de una serie de acciones llevadas a cabo por diferentes Ministerios y Agencias: Itamaraty fue uno de los principales impulsores de la creación de la Comunidad Sudamericana, el Ministerio de Industria optó por seguir una línea dura frente a los pedidos argentinos, y Economía decidió retrasar la respuesta a las propuestas recibidas por Argentina —y cuando finalmente respondió, no lo hizo presentando una contrapropuesta sino simplemente rechazando los reclamos argentinos por considerarlos inaceptables. De manera que, si se tratara de una estrategia integral para minimizar el rol de Argentina en la región, podríamos encontrar algunos indicios de que las diferentes unidades organizativas están actuando en forma coordinada en pos de este objetivo común, aunque la evidencia aún no es lo suficientemente sólida como para confirmar la validez de esta hipótesis.

3) ¿Por qué el MERCOSUR no ha sido capaz de alcanzar los objetivos planteados al momento de su constitución?

Hipótesis 1: La institucionalidad del bloque es débil y no es capaz de asumir las responsabilidades que fueron previstas en sus diferentes instrumentos jurídicos.

En efecto, el Protocolo de Brasilia y el de Olivos prevén un mecanismo de solución de controversias que no fue el utilizado en este caso. En lugar de pasar por las diferentes etapas especificadas (negociaciones directas, presentación ante el Grupo de Mercado Común, creación de Tribunales Ad Hoc y del Tribunal Permanente de Revisión) ambos gobiernos han optado por ataques mediáticos de alto impacto pero que en definitiva no resuelven la cuestión. Esto podría ser un síntoma de la debilidad de la institucionalidad del MERCOSUR, manifestada a través del Mecanismo de Solución de Controversias que no es siquiera tenido en cuenta por los países miembros cuando realmente existen diferencias que deben subsanarse.

Por otro lado, la estructura institucional del bloque se muestra ineficaz para resolver estas cuestiones por el hecho de que fue crea-

da para adaptarse a una Zona de Libre Comienzo (ya que el bloque carece de instituciones propias con capacidad de acción y está conformado meramente por funcionarios representantes de los países miembros), y no se previeron mecanismos para adecuarla a una Unión Aduanera o algún estadio posterior de integración.

A un nivel más macro, esta debilidad se enmarca en un problema ya mencionado, como es el de la intergubernamentalidad del bloque: mientras el propio proceso no tenga capacidad para hacer cumplir las normas que emanan de su seno, será muy difícil conseguir el respeto y la aplicación de dichas normas por parte de sus miembros.

Hipótesis 2: La falta de coordinación de políticas macroeconómicas ha impedido lograr la profundización de la integración y ha llevado a la situación de crisis actual.

Uno de los propósitos e instrumentos especificados en el Tratado de Asunción es el logro de una coordinación de políticas macroeconómicas, indispensable para el correcto funcionamiento de la integración. Una de las políticas a coordinar sería, efectivamente, la industrial, de manera de que las asimetrías existentes entre los países pudieran subsanarse logrando una complementación inter e intraindustrial, más allá de la mera competencia. Este objetivo no se ha logrado, y podría ser una de las razones que explique la crisis actual del bloque: las asimetrías no se han corregido, no existen instituciones desde el MERCOSUR para imponer una solución al conflicto y, al ser netamente intergubernamental, las burocracias nacionales encargadas de encontrar una salida conveniente para ambas partes optan por defender sus intereses (nacionales y organizacionales, principalmente) antes que coordinar sus acciones y compartir información necesarias para arreglar las diferencias y profundizar el esquema de integración

Modelo III: de Política Gubernamental o Burocrática

Se basa en parte en el Modelo II, pero cambia parte de las premisas: en lugar de suponer que los líderes ejercen el control en la

cima, el tercer modelo “*plantea la hipótesis de una competencia intensiva entre las unidades de toma de decisiones, y la política exterior es el resultado de la negociación entre los componentes de una burocracia*”.¹⁴ Además, los líderes no constituyen un bloque monolítico, sino que cada individuo es un participante de un juego político fuertemente competitivo, en el cual se producen pactos entre jugadores de la misma jerarquía a través de circuitos regularizados.

– En el momento de tomar la decisión, los diferentes jugadores contrapesan concepciones enfrentadas de metas nacionales, burocráticas y personales. Esto explicaría las incoherencias en la política exterior, ya que a veces se alcanzan soluciones de compromiso entre los diferentes grupos de jugadores gracias a una resultante “mezla” diferente de la propuesta de un individuo o grupo específico.

– El gobierno no es un actor unitario, sino un conjunto de jugadores centrales que toman decisiones no a través de una elección única y racional, sino a través del tira y afloja característico de la política.¹⁵

– Aparecen como elementos influyentes en la toma de decisión los juegos de poder y la habilidad negociadora de los jugadores. Las elecciones de un jugador, las resultantes de juegos menores, las resultantes de juegos centrales y los “descuidos” son los fragmentos de lo que constituye la conducta gubernamental.

Los elementos de este paradigma estarían caracterizados de la siguiente forma:¹⁶

- I) Unidad básica de análisis:* la acción gubernamental como resultante política. *Resultante* en tanto que surge a partir de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios con intereses diferentes e influencias asimétricas; *política* porque las decisiones y acciones nacen de pactos entre

¹⁴ DOUGHERTY, *op. cit.*, p. 490.

¹⁵ ALLISON, *op. cit.*, p. 213.

¹⁶ ALLISON, *op. cit.*, p. 237-256.

miembros del gobierno, a través de canales regulares, que dan lugar a juegos intrincados, simultáneos y superpuestos entre jugadores gubernamentales de distinta jerarquía. Las acciones del gobierno sobre una cuestión específica constituyen en realidad un collage compuesto por decisiones y acciones relativamente independientes en el marco de un juego más amplio.

II) *Conceptos organizadores*: se ordenan según las respuestas que se den a cuatro preguntas:

- a. ¿Quién juega? En principio, el actor gubernamental se compone de un conjunto de jugadores individuales que ocupan una posición de relevancia en el aparato de gobierno. A su vez, estos pueden categorizarse en: Jefes (presidente y cabezas de ministerios, agencias o secretarías), Miembros de Equipo (auxiliares inmediatos de cada Jefe), Indios (ocupantes de cargos políticos y funcionarios permanentes de cada ministerio, agencia, etc.) y Jugadores ad hoc (representantes de medios de comunicación, de grupos de interés, etc.). Los jugadores se ubican en círculos concéntricos alrededor del área central, y la posición que ocupe cada uno determinará lo que puede y debe hacer, otorgando ventajas y obligaciones a la vez.
- b. ¿Qué determina la postura de cada jugador? 1) Percepciones y prioridades parroquiales: de la misma forma en que influyen según el modelo II, un supuesto es que un jugador será sensible a la orientación de su propia organización, lo que permitiría predecir su postura ante una cuestión determinada. 2) Fines e intereses: incluyen intereses relativos a la seguridad nacional, organizacionales, domésticos y personales. 3) Apuestas y posturas: al adelantar las probables decisiones y acciones a llevar a cabo, surgen las apuestas en base a las cuales se desenvuelven los juegos, como una agrupación de intereses individuales relativos a la cuestión a tratar, y a partir de dichas apuestas un jugador decide su postura sobre la cuestión. 4) Plazos y facetas de las cuestiones: los plazos plantean cuestiones y fuerzan a los jugadores, comprometidos en

actividades múltiples, a adoptar determinadas posturas frente a ellas, a la vez que visualizan distintas facetas de dichas cuestiones afectadas a su vez por los plazos.

- c. ¿Qué determina el impacto que cada jugador tiene sobre los resultados? El Poder, entendido como la influencia efectiva sobre las decisiones y acciones gubernamentales. Se compone de tres elementos: ventajas para la concertación de pactos; destreza y voluntad de usar esas ventajas; y percepciones que otros jugadores tienen sobre los dos factores anteriores. Las fuentes de esas ventajas son varias, e incluyen: la autoridad y responsabilidad formales, el control efectivo sobre los recursos estratégicos, la experiencia y el control de la información, la capacidad de persuasión, entre otros.
- d. ¿Cuál es el juego? ¿Cómo se combinan las posturas, influencias y movimientos de los jugadores para resultar en decisiones y acciones gubernamentales? 1) Canales de acción: son medios regularizados de realizar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica, y su función es estructurar el juego a través de la preselección de los principales jugadores, de la determinación del momento en que comienza el juego y de la distribución de ventajas y desventajas específicas. 2) Las reglas del juego. Se sustentan en la normativa vigente e incluso en la cultura, establecen las posiciones y determinan qué decisiones y acciones son aceptables e inaceptables. 3) La acción como resultante política: cada jugador presiona con el poder a su disposición para la obtención de resultados ligados a su concepción de los intereses nacionales, organizacionales, grupales y personales. Pero las decisiones gubernamentales se encuentran a mitad de camino en la trayectoria de la acción, ya que deben ser implementadas, y es generalmente en esta etapa donde el juego se expande, ya que se produce una considerable indeterminación acerca de cómo implementarla y da lugar a que se aglomeren más jugadores, con distintas preferencias y poder.

- III) *Patrón de inferencias dominante*. La acción es la resultante de pactos establecidos entre individuos y grupos dentro del gobierno, en un juego que da lugar a la acción en cuestión.
- IV) *Proposiciones generales*. Se siguen un conjunto de afirmaciones sobre: a) Resultantes políticas: hay un gran número de factores que intervienen entre las “cuestiones” y las resultantes a tener en cuenta; b) Acción e intención: la primera no presupone la segunda; c) Problemas y soluciones: cada jugador se concentra no en la totalidad de un problema, sino en la decisión en el corto plazo respecto del mismo y las posibles consecuencias de esa decisión para el problema y las apuestas de cada jugador; d) El lugar donde se está parado depende del lugar donde se está sentado: permite predecir la postura de cada jugador; e) Jefes e indios: las demandas tanto de realización como de implementación de políticas dirigidas hacia el presidente, los jefes, los miembros de equipo y los indios son distintas; f) El principio 51-49: un jugador razonable debe seleccionar muchas opciones políticas difíciles en un tiempo de análisis corto, mostrando seguridad en su elección; g) Relaciones inter e intra nacionales: las acciones de una nación afectan las de otra en la medida que resultan en ventajas y desventajas para los jugadores de la segunda; h) El rostro de la cuestión difiere de acuerdo al sitio donde se está sentado: influye tanto sobre lo que se ve como sobre la posición que se adopta respecto de una cuestión; i) Fallas en la percepción: generalmente producidas por la no existencia de información óptima; j) Falsas expectativas: el ritmo de los múltiples juegos obliga a concentrarse en aquellos prioritarios, por lo que en los menos prioritarios se carece de información detallada y se crean las falsas expectativas; k) Mala comunicación: el ritmo y nivel del ruido también afectan la comunicación; l) Reticencia: el silencio dubitativo y las medias palabras reducen la posibilidad de que cierta información trascienda y favorece las múltiples interpretaciones; m) Estilos de juego.

Analizando nuevamente las cuestiones planteadas sobre la crisis del MERCOSUR, algunas posibles respuestas serían las siguientes:

1) ¿Por qué Argentina decidió amenazar con aplicar salvaguardias a Brasil, su principal socio comercial?

Hipótesis 1: En los juegos de poder existentes, los principales colaboradores presidenciales, comenzando por los Ministros, son muy sensibles a las demandas del sector industrial, dada su importancia para el crecimiento de la economía nacional.

Como vemos, el juego político es complejo e intrincado, con múltiples jugadores que a su vez despliegan sus diferentes estrategias y tienen influencia y poder asimétrico y cambiante de acuerdo a la cuestión de que se trate.

Por identificar solamente a los principales jugadores, en esta hipótesis se nombran aquellos actores que poseen intereses diversos y cierta influencia sobre el presidente, como para alterar su percepción y modificar su toma de decisiones. En primer lugar se habla de los Ministros: como Jefes de unidades organizativas, a cargo de Indios (en la terminología de Allison) y especialistas en diferentes áreas, manejan mucha información que dan a conocer en forma selectiva, lo que les otorga una considerable cuota de poder.

Por otro lado, se menciona la importancia que tiene el sector empresario industrial respecto de las opciones que se manejan y la decisión que finalmente se toma respecto de la cuestión.

Cabe recordar que este modelo enfatiza en la cuestión relativa a que las decisiones no son absolutamente racionales ni tomadas luego de analizar detalladamente todas las opciones disponibles, sino que son producto de la negociación de diferentes jugadores con posturas diversas, y generalmente no representan con exactitud la posición de una persona o grupo sino que es una “mezcla” pactada siguiendo canales regulares de acción.

En este caso, el principal encargado de analizar esta cuestión con Brasil es el Ministro de Economía, Roberto Lavagna, por tratarse de un problema de naturaleza económica. Como se adelantara más arriba, el Ministro ha tenido en el transcurso del año una serie de reuniones con la UIA (Unión Industrial Argentina), y su director,

Héctor Méndez, dando lugar a algunos de sus pedidos y quejas contra la “invasión” de productos del país vecino. Ello puede haber motivado al equipo a su cargo a plantear la amenaza de salvaguardias como una opción válida, quizás entre otros elementos existentes. No obstante, habría que remarcar que la relación entre ambas partes no es del todo conciliadora, ya que en muchas otras cuestiones relativas a la marcha de la economía tienen posturas opuestas, y la UIA se caracteriza por elevar importantes reclamos al Ministerio de Economía exigiendo, entre otras cosas, bajas en las retenciones y en algunos impuestos, mayor flexibilización laboral, etc.

Por otro lado, la relación entre Lavagna y Kirchner no es de absoluta confianza: el presidente tiene cierto recelo hacia su Ministro (quizás, por el aumento de poder que éste ha logrado al evitar que en Argentina se produjera una crisis total luego del 2001, que implica que algunos medios lo consideren un candidato con posibilidades de competir con Kirchner en el 2007) aunque sin embargo decide optar por apoyarlo en este momento crítico. Probablemente sea por la gravedad del asunto y los sectores a los que afecta (calzado, automotriz, electrodomésticos, entre otros) y la importancia de su crecimiento para sostener el nivel de empleo y el superávit fiscal que a su vez inciden sobre el nivel de popularidad de la gestión gubernamental.

También sería interesante analizar la relación que existe entre el presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores, Rafael Bielsa, y los funcionarios de su área. Según la prensa brasileña, la disputa mediática entre Argentina y Brasil comenzó por una serie de críticas que un grupo de representantes diplomáticos realizó sobre la política exterior brasileña, indicando que la molestia llegaba incluso al presidente de la Nación. Por lo tanto, la Cancillería también tiene un rol relevante en esta crisis, ya que entre los colaboradores más directos se encuentran personas de confianza de Kirchner que además de influir sobre el comportamiento presidencial (mediante su asesoría) también apoyan en gran medida (como se vio en esta crisis) la postura de Kirchner, manifestada en sus declaraciones como también en sus desplantes (dos en el último tiempo; en mayo en la Cumbre Árabe-Latinoamericana y en la

Cumbre Presidencial del MERCOSUR en Asunción en junio, de las que se retiró antes de que finalizaran).

Hipótesis 2: Los principales colaboradores presidenciales son a su vez muy sensibles a las presiones de la opinión pública, grupos sindicales y otros grupos de interés con poder suficiente como para afectar su continuidad en el gobierno.

En cierta forma complementando la hipótesis anterior, se mencionan en ésta una serie de jugadores con cierta influencia en la toma de decisión, a saber: los grupos sindicales, la opinión pública (“mostrada” a través de los medios de comunicación) y otros grupos de interés entre los que podríamos incluir los diferentes partidos políticos (y sus correspondientes subdivisiones al interior de cada uno de ellos) y otros movimientos sociales.

Estos jugadores, agrupándose en forma concéntrica alrededor del Presidente y sus colaboradores directos, ejercen fuerte influencia en la decisión tomada: por una parte, los medios de comunicación: en su papel de formadores y transmisores de opinión, pueden alentar la percepción sobre una cuestión específica o incidir conformando una opinión negativa sobre el tema: si se toma la cuestión de la entrada de productos brasileños como una afrenta o una traición a la integración, es muy probable que el común de la gente termine creyendo que esa es la única realidad, y que conviene o bien presionar a Brasil o bien abandonar el MERCOSUR, alternativa que, según vimos, provocaría más perjuicios que beneficios.

Otro de los jugadores importantes serían los grupos sindicales, que también presentan sus demandas al gobierno y, aunque por motivos diferentes a los del empresariado, probablemente también se opongan a la entrada masiva de importaciones brasileñas, y presionen para lograr ésta y otras reivindicaciones.

Ahora bien, existen también otros grupos que puede que no apoyen esta medida, y que se vean perjudicados por la misma: sería el caso de aquellos productores que exportan sus bienes a Brasil (por ejemplo, los molinos harineros y cerealeros, los productores vitivinícolas, entre otros) y podrían ser objeto de represalias del mismo tenor por parte del vecino país, como efectivamente las

autoridades brasileñas han amenazado. En este caso, las ganancias para un sector se traducirían en pérdidas para otro, y de continuar esta situación sería necesario alcanzar otra solución de compromiso ya que sino el MERCOSUR quedaría vacío de todo contenido.

Por último, un rol importante en este juego lo ocupan los partidos políticos no oficialistas, que como tales mantienen por lo general una postura de oposición. A su vez, dentro del propio partido Justicialista existen algunas subdivisiones importantes que se han intensificado en el último tiempo. Principalmente, entre el sector liderado por Duhalde (que podría incluir a varios ministros de Kirchner, dado que fueron heredados de la administración anterior, como Lavagna) y el kirchnerismo, que aparentemente se encuentran en conflicto y podrían afectar la decisión final, de tal modo que no sea la mejor alternativa sino una que en definitiva no solucione el problema y profundice la crisis del Mercosur. En este punto, también cabe recordar que Duhalde es, en este momento, un miembro importante del Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR, de manera que su pelea interna con Kirchner necesariamente trae consecuencias negativas para el bloque y contribuye a profundizar la crisis.

2) ¿Por qué Brasil, en lugar de presentar una contrapropuesta respecto de la iniciativa argentina, decide optar por minimizar o descalificar las amenazas de su país vecino?

Hipótesis: Existe un conflicto latente entre los funcionarios de las áreas de Industria, Economía y Cancillería, afectado además por las diversas posturas de diferentes grupos de interés, y hasta tanto no se resuelva no se tomará una decisión definitiva respecto del tema.

Al igual que ocurre en el caso argentino analizado más arriba, tampoco en Brasil el Estado es monolítico sino que se compone de múltiples jugadores con diferentes estrategias. En este caso, el conflicto de intereses más marcado se da entre la Cancillería, representada en la figura del Ministro de Relaciones Exteriores Cel-

so Amorim y el Asesor especial para asuntos externos de la Presidencia, Marco Aurelio García, quienes abogan por la conciliación y negociación con Argentina, procurando llegar a un acuerdo mutuamente beneficioso y evitando que las diferencias se tornen irreconciliables, y el Ministro de Industria, Luiz Fernando Furlan, que sigue un ala más dura defendiendo los intereses de su área y del empresariado local.

A diferencia de lo que ocurre en Argentina, el Ministro de Economía, Antonio Pallocci tiene un perfil mucho más bajo en el conflicto: si bien es el responsable del área que rechazó la propuesta argentina, sus declaraciones a la prensa son contadas y muy mesuradas respecto del conflicto. De manera que las principales figuras con posiciones encontradas serían Furlan y Amorim.

Por otra parte, así existe un grupo empresario muy poderoso agrupado en la FIESP (Federación de Industrias del Estado de São Paulo), cuyo presidente Paulo Skaf no duda en responder a Kirchner al sentirse atacado por las afirmaciones presidenciales acerca de que el empresariado de São Paulo tiene ambiciones desmedidas, mencionando que si Brasil no exportara a Argentina, se produciría un desabastecimiento y encarecimiento de precios.

Por último, el estilo de juego del Presidente Lula Da Silva es diferente del de su par argentino: mientras que Kirchner toma una actitud más confrontativa (probablemente, en un intento por subir la apuesta en vistas de presionar más efectivamente sobre su vecino), el presidente brasileño opta por escuchar las opiniones de sus principales colaboradores y decidir en consecuencia, aunque en este caso se daría claramente la máxima de que “el lugar donde se está parado depende del lugar donde se está sentado”, ya que la mayoría de las veces Lula toma en consideración la opinión de su personal de más confianza, representado por la Cancillería brasileña, que goza de una posición preponderante por tratarse de personas preparadas para esta función. Aunque, evidentemente, tampoco puede descartar las opiniones contrarias del empresariado industrial, clave para el país, por lo que

la disputa tiene ribetes contradictorios y hasta el momento no ha sido solucionada.

3) ¿Por qué el MERCOSUR no ha sido capaz de alcanzar los objetivos planteados al momento de su constitución?

Hipótesis 1: Hay grupos de interés poderosos que se muestran en contra de la profundización del proceso, y ello repercute sobre las decisiones ministeriales y presidenciales.

Esta hipótesis ya ha sido explorada en los dos interrogantes anteriores, por lo que no creo necesario redundar sobre la misma.

Hipótesis 2: Diversos sectores de los gobiernos de los países miembros con fuerte influencia sobre sus presidentes no están totalmente convencidos de los beneficios de la integración y deciden priorizar la alternativa de desarrollo nacional.

Más allá de las presiones de los grupos de interés, hay incluso dentro de ambos gobiernos sectores que, por diferentes motivos, prefieren priorizar el desarrollo “hacia adentro” por encima de la integración regional. Ello repercutiría en forma negativa en el esquema planteado por el MERCOSUR, y sería una explicación alternativa a la cuestión de por qué el bloque no ha podido cumplir las metas que se fijó en su constitución y si será capaz de cumplirlas en el futuro.

Hipótesis 3: Las decisiones sobre las acciones a tomar respecto del MERCOSUR se ven alteradas con cada cambio de gobierno, y ello afecta la coherencia y continuidad del bloque.

Especialmente en Argentina, aún no se ha decidido qué tipo de integración es la que se quiere llevar adelante: en sus inicios, el Mercosur se planteó como un bloque netamente económico-comercial, más adelante se fueron incluyendo otros aspectos, pero no se ha dotado al mismo de una estructura capaz de llevar a cabo acciones relevantes por sí sola que profundicen la integración entre sus miembros. Más allá de las reuniones periódicas entre los representantes de los cuatro países, lo cierto es que existen más declaraciones de principios que resultados concretos, y no se han

puesto de acuerdo aún sobre algunas cuestiones básicas planteadas hace quince años atrás. De manera que, al no existir un proyecto común de integración, será muy difícil que el Mercosur deje definitivamente atrás la actual crisis y salga adelante como un bloque fortalecido y capaz de asumir los desafíos que deberá enfrentar en el futuro.

Algunas críticas y reflexiones finales

Como es de imaginar, los modelos de Allison no son infalibles; muy por el contrario, este autor ha recibido numerosas críticas a lo largo del tiempo, que han servido para que su teoría sufriera algunas modificaciones y adaptaciones.

Según Holsti¹⁷, el enfoque de Allison falla tanto en la formulación como en validación de hipótesis, por lo que las proposiciones son más metateóricas que capaces de producir teoría. En este sentido, los modelos serían preoperacionales, pero aún les faltaría un amplio espacio por recorrer para que su enfoque sea verdaderamente científico.

Otra de las críticas afirma que Allison, al mencionar en su tercer modelo la importancia de la negociación entre diferentes jugadores en la toma de decisiones, subestima la importancia del rol presidencial, dejando de lado el hecho de que en realidad existe una jerarquía más que un juego entre iguales, en la cual el presidente tiene la última palabra. En definitiva, es él quien elige a los principales jugadores y quien establece las reglas de juego. En este punto, Allison no se decide entre describir al presidente como un “jefe” entre pares o un “rey” ubicado por encima de los demás jugadores.¹⁸

Por último, un tercer conjunto de críticas, desarrolladas por Bendor y Hammond¹⁹ hace alusión a que es difícil descubrir

¹⁷ HOLSTI (1972), p. 137-138.

¹⁸ Véase al respecto KRASNER (1972), p. 168-172 y ROURKE (1972), p. 431.

¹⁹ BENDOR y HAMMOND (1992), especialmente páginas 304, 311 y 318.

sobre cuáles presunciones se basa el análisis de Allison, por lo que el poder explicativo de su enfoque es dudoso al no ser capaz de identificar un conjunto de variables clave y relaciones entre las mismas. Estos autores critican también la descripción que el autor realiza sobre el Modelo I, que a su entender es demasiado simple y deja de lado algunas reformulaciones interesantes sobre la cuestión de la elección racional (como ejemplo, se mencionan los estudios de Simon y Snyder sobre la racionalidad limitada). Como contracara, el Modelo III tendría el problema inverso, es decir, ser demasiado complejo y dificultar por ello la capacidad de producir teoría, y además no está claro si este tercer modelo es una extensión del segundo o si es independiente de él.

Ahora bien, en un intento por reivindicar al autor, el mismo Allison reconoce que, al momento de escribir su obra, los Modelos estaban lejos de haber resuelto todos los inconvenientes y respondido a todas las preguntas, sino que la descripción hecha de cada uno de ellos fue luego mejorada y ampliada con el correr del tiempo, a medida que él mismo fue reconociendo algunas de las críticas y modificando su enfoque en base a ellas.

No obstante, creo que es importante en esta etapa, conocer algunas de las limitaciones de la teoría con la que he estado trabajando, ya que las mismas se trasladan al caso de análisis planteado en estas páginas. De todas formas, el objetivo al empezar a escribir esta monografía se desdoblaba en dos metas principales, ambas ampliamente cumplidas: por una parte, introducirme con mayor profundidad en la teoría de la toma de decisión y comprender las premisas principales de cada uno de sus modelos; por la otra, intentar ejemplificar el uso de estos modelos con un caso práctico distinto del elegido por el autor para probar el poder explicativo de la teoría. Si bien en esta segunda cuestión aún me queda mucho por ahondar, ya que este trabajo constituye solamente una aproximación exploratoria a la cuestión, personalmente me ha resultado más que interesante, no solo como ampliación del bagaje conceptual que traía antes de comenzar a escribir sino también, y lo más importante, en la capacidad de reflexionar, criticar y aplicar conceptos a una realidad cotidiana. 

Anexo I

Paradigma	MODELO I	MODELO II	MODELO III
Concepción del Gobierno	Gobierno nacional: caja negra. - Fines (función – objetivo) - Opciones - Consecuencias - Elección	Gobierno nacional: Organizaciones Fines POE y programas	Gobierno nacional: Jugadores en posiciones Fines, intereses, apuestas, posturas Poder Canales de acción
Unidad Básica de Análisis	La acción gubernamental como elección	La acción gubernamental como output organizacional	La acción gubernamental como resultante político
Conceptos Organizadores	- Actor nacional - Problema - Selección estática La acción como elección racional Fines y objetivos Opciones Consecuencias Elección	Actores organizacionales (cuya constelación es el gobierno) Segmentación de problemas y fraccionamiento del poder Prioridades y percepciones parroquiales La acción como output organizacional Fines: constricciones definitorias de los desempeños aceptables Atención secuencias a fines Procedimientos operativos estandarizados Programas y repertorios Evitar la incertidumbre (medio negociado, escenario estandarizado) Búsqueda dirigida – problema Aprendizaje organizacional y cambio Coordinación y control centralizados Decisiones de los líderes gubernamentales	Jugadores en posiciones Prioridades y percepciones parroquiales Fines e intereses Apuestas y posturas Plazos y facetas de la cuestión Poder Canales de acción Reglas de juego Acción como resultante político

Patrón de inferencia dominante	Acción gubernamental = elección referida a objetivos	Acción gubernamental (corto plazo) = output considerablemente determinado por los POE y programas vigentes Acción gubernamental (largo plazo) = output considerablemente afectado por los fines organizacionales, POE, etc.	Acción gubernamental
Proposiciones Generales	Efecto sustitutivo	Implementación organizacional Opciones organizacionales Flexibilidad limitada y cambio gradual Planificación a largo plazo Fines y beneficios Opciones y organización Factibilidad administrativa Cambio dirigido	Resultantes políticas Acción e intención Problemas y soluciones El lugar donde se está parado depende del lugar donde se está sentado Jefes e indios El principio 51-49 Relaciones inter e intra nacionales Fallas de percepción, de expectativas, de comunicación; reticencia Estilos de juego

Fuente: ALLISON, G. (1988), p. 358.

Bibliografía

Sobre Teoría de la Toma de Decisión

ALLISON, Graham (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires, GEL.

ALLISON, G. y HALPERIN, M. (1994) "Política Burocrática: un paradigma y algunas implicaciones políticas" en VÁSQUEZ, John. *El Pensamiento de los Clásicos*. Cap. 22. México, Limusa.

BENDOR, J. y HAMMOND, T. (1992). "Rethinking Allison's Models". *The American Political Science Review*. Vol. 86, N° 2: 301-322. On line: www.jstor.org.

DOUGHERTY, J. E. y OTRO (1993). *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, GEL.

- HOLSTI, O. (1972). "Review of the book *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*". *The Western Political Quarterly* Vol. 25, N° 1: 136-140. On line: www.jstor.org.
- KRASNER, S. (1972) "Are Bureaucracies important? (Or Allison Wonderland)". *Foreign Policy* No. 7: 159-179. On line: www.jstor.org.
- ROURKE, F. (1972). "Review of the book *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*". *Administrative Science Quarterly* Vol. 17, N° 3: 431-433. On line: www.jstor.org.

Sobre la crisis actual del Mercosur

- Acta XXVII Reunión del Consejo de Mercado Común, Belo Horizonte, 15 y 16 de diciembre de 2004. On line: www.mercosur.org.uy
- Acta XXVIII Reunión del Consejo de Mercado Común, Asunción, 18 y 19 de junio de 2005. En: www.mercosur.org.uy
- GUARNIERI, R. (2005). "Asimetrías y el Proceso de Integración Económica". Ponencia del Secretario Permanente del SELA en el Seminario de Alto Nivel sobre "La Integración Sudamericana y sus retos futuros". Quito, Ecuador. On line: http://www.sela.org/public_html/AA2K5%5CESP%5Cponen%5Cponen2.htm.
- Diario *La Nación*, Argentina, diferentes fechas entre diciembre de 2004 y julio de 2005. On line: www.lanacion.com.ar
- Diario *Clarín*, Argentina, diferentes fechas entre diciembre de 2004 y julio de 2005. On line: www.clarin.com.ar
- Diario *Folha* de São Paulo, Brasil, diferentes fechas entre diciembre de 2004 y julio de 2005. On line: www.folha.com.br
- SCHMITTER, P. (1977). "Intercambio, poder y lealtad en la integración internacional: nuevas perspectivas de teoría y medición". *Revista Integración Latinoamericana* (enero-febrero 1977).