

Universidad de San Andrés



Departamento de Ciencias Sociales

Trabajo de Graduación

Licenciatura en Relaciones Internacionales

**La *Politización* en las Embajadas Argentinas
(1983 – 2012): un análisis descriptivo y
una aproximación a su explicación.**

Autor: Lucas Tomás Bonardi

Legajo: 21035

Mentor: Federico Merke

Victoria, Mayo de 2013

*Dedico este trabajo a mis padres, Jorge y Rafaela,
quienes siempre confiaron en mí
y me dieron su apoyo incondicional y amor.*



Universidad de
San Andrés

Agradecimientos

Agradezco a mis padres por enseñarme el valor del trabajo y la responsabilidad y por darme el mejor regalo que puede esperar un hijo: la educación en cualquiera de sus formas; a mis hermanas y cuñados, por alentarme y estar presentes en todos mis proyectos; a mis sobrinos y sobrinas por llenarme de luz con sus sonrisas; a mi novia, María del Mar, por enseñarme a amar y estar al lado mío en mis alegrías y tristezas; a mis amigos, que me hacen depositario de sus sentimientos más íntimos; a mis compañeros, que me enseñaron el valor de la exigencia y la auto superación y con quienes egreso como licenciados y como amigos; a todos los excelentes maestros y profesores que me transmitieron, a lo largo de mi vida, sus experiencias, motivaciones y saberes; al profesor Federico Merke, quien me guió con paciencia y dedicación en esta tesis y me brindo desinteresadamente todos sus conocimientos y gran parte de su tiempo; por último, y fundamentalmente, a Dios y a María Auxiliadora, quienes hacen que todo en esta vida sea posible.



Universidad de
San Andrés

Índice

1. Introducción	4
2. Descripción: ¿Qué sabemos?.....	9
2.1. Descripción General	9
2.2 Descripción por Regiones.....	11
2.2.1 Descripción por Región y Presidencias.....	12
2.2.2 Descripción por Región y por Partidos Políticos.....	15
2.3 Descripción por Países.....	17
2.3.1 Descripción por Países y Presidencias	18
2.3.2 Descripción por Países y Partidos Políticos	24
2.4 Cambios de Embajadores	27
2.5 Análisis de la Profesión de los Embajadores “Artículo 5”	31
2.6 Conclusiones Descriptivas	35
3. ¿Qué factores influyen en la designación de embajadores “Artículo 5”?.....	40
4. Conclusiones Finales.....	45
5. Referencias y Bibliografía	49
6. Anexos	51
6.1 Anexo I.....	51
6.2 Anexo II	52

Universidad de
San Andrés

1. Introducción

La política exterior es una política pública¹ a través de la cual un país proyecta sus intereses nacionales más allá de sus fronteras. Este propósito es llevado a cabo no sólo por el Presidente y su Ministro de Relaciones Exteriores sino también por un instrumento esencial en las relaciones internacionales: la diplomacia.

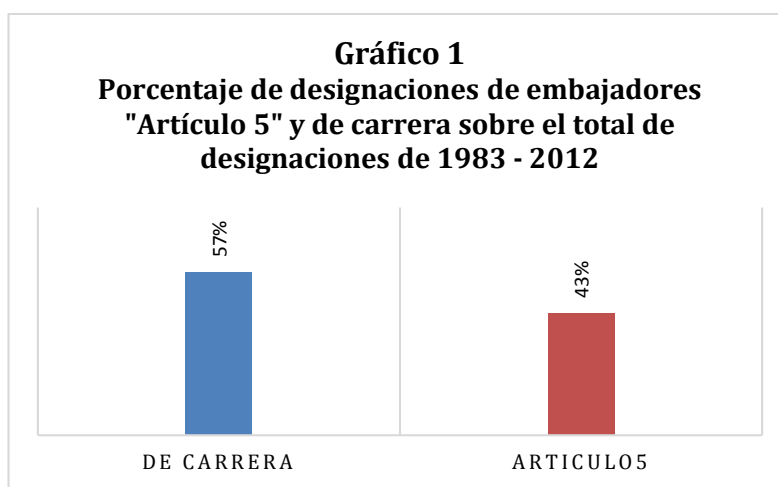
Los diplomáticos son quienes llevan adelante la política exterior permanentemente en otros países u organismos internacionales. Por esta razón, el estudio de la organización de las representaciones en el exterior se hace relevante como forma de acercarnos a la política exterior de un país. El problema que surge para esto es que este caso de estudio posee una particularidad y es que en la Argentina existen dos *tipos* de embajadores: aquellos que provienen *de la carrera* diplomática impartida por el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (de ahora en más: embajadores “de carrera”) y aquellos que son designados discrecionalmente por el Presidente de turno (de ahora en más: embajadores “artículo 5” ya que dicho artículo de la ley 20.957 prevé esta modalidad).

La existencia de estos dos tipos de embajadores genera dos problemas. En primer lugar, nos hace preguntar qué importancia tiene, para el análisis de las relaciones exteriores argentinas, que un presidente elija designar embajadores políticos cuando tiene a su alcance embajadores profesionales que se han preparado largamente para la misión de representar al país en el exterior. En segundo lugar, nos genera la incógnita sobre el nivel de “politización” (entendida como la cantidad de embajadores “Artículo 5” sobre el total de embajadores en una embajada) que tienen las embajadas Argentinas en el exterior; esto es, cual es la dimensión de este fenómeno. De esta manera, nuestras preguntas son dos. En primer lugar, con un propósito descriptivo: ¿Cuál es el grado de politización de las embajadas argentinas y cómo varía este fenómeno en las distintas presidencias? En segundo lugar, con un propósito explicativo: ¿Cuáles son los factores que influyen en la elección de embajadores “Artículo 5” por parte de un presidente?

En este sentido, nuestra investigación permitió observar un primer dato significativo: entre 1983 y 2012 los presidentes argentinos designaron un total de 357 embajadores a los cuarenta

¹ Cf. Merke, Federico y Tokatlian, Juan Gabriel (2011).

y tres países que conforman nuestra muestra. De este total, 153 fueron embajadores “Artículo 5” y 204 fueron embajadores de carrera (Gráfico 1).



En otras palabras, la designación de embajadores “Artículo 5” fue una constante en estos años. Sin embargo, si bien este fenómeno es ampliamente conocido por los académicos, los miembros de la cancillería y los periodistas especializados, más allá de datos anecdóticos publicados en la prensa o artículos de opinión, no se conoce con detalle cuál ha sido la trayectoria argentina en la distribución de embajadas a diplomáticos de carrera vis a vis embajadores “Artículo 5” como así tampoco se ha investigado en profundidad ni medido en estudios sistemáticos este fenómeno. Más aún, no existe a disposición del público una base de datos con información completa sobre quiénes han estado al frente en qué destino. Aunque es posible visualizar estos datos para los destinos actuales, no existe un registro completo en el tiempo, al menos desde el regreso a la democracia. De ahí, que el primer aporte de este trabajo sea esencialmente descriptivo a partir de una base de datos enteramente original. En segundo lugar, la tesis busca ofrecer una explicación de la trayectoria argentina ya que tampoco se ha divulgado teoría alguna que explique las razones de este tipo de designaciones. Más bien, se entiende que, en general, la designación política es una recompensa de los mandatarios para sus afiliados políticos o quienes los hayan apoyado en sus campañas (Pereira, 2003). No obstante, tampoco se han hecho intentos por investigar si esta explicación es la correcta.

En este estudio nosotros intentaremos probar esta idea de la elección de embajadores como “premios” pero, a su vez, pensaremos en el fenómeno de forma más amplia teniendo en cuenta la teoría del Principal-Agente. En pocas palabras: consideramos que la designación de los embajadores “Artículo 5” responde a la necesidad que tiene el presidente, en este caso el

principal, de designar embajadores, en este caso los agentes, para que lleven adelante su objetivo, en este caso la política exterior, reduciendo los costos de incertidumbre de que el agente no haga lo que se le pide. Eligiendo embajadores Artículo 5 de su confianza y lealtad, lo que llamaremos “burocracias personales”, el presidente aumenta la probabilidad de que sus órdenes, en cuanto a la política exterior, sean llevadas a cabo de la forma en la que él desee. Las hipótesis que confeccionamos son cuatro, a saber:

Hipótesis 1: A mayor categoría de destino de la embajada, mayor probabilidad de designaciones de embajadores “Artículo 5” a esa embajada.

Hipótesis 2: A mayor cercanía del país de destino, mayor probabilidad que el embajador designado sea “Artículo 5”.

Hipótesis 3: A mayor comercio exterior de la Argentina con el país de destino, mayor probabilidad que el embajador en ese país sea un embajador “Artículo 5”.

Hipótesis 4: A mayor poder del país de destino, mayor probabilidad que el embajador designado sea Artículo 5.

Con nuestros dos propósitos, descriptivo y explicativo, hemos confeccionado una base de datos que captura las designaciones de embajadores “Artículo 5” y de carrera por parte de los seis presidentes argentinos que ocuparon la Casa Rosada entre los años 1983 y 2012². Las designaciones efectivas permiten analizar con mayor detalle las decisiones de política exterior de un presidente con respecto a la elección de los embajadores en las embajadas en el exterior. Al observar las designaciones tenemos que tener en cuenta que un embajador “Artículo 5” siempre es designado por el presidente de turno y finaliza su mandato cuando el presidente finaliza el suyo. De esta manera, si un embajador “Artículo 5” continúa su mandato en el exterior bajo otra presidencia, el nuevo presidente debe ratificarlo en el cargo expresamente mediante una nueva designación. Esto no sucede en el caso de los embajadores de carrera que pueden seguir en funciones cuando el presidente que los designó ya no sigue en el mandato presidencial. De esta manera se cuentan solo los embajadores de carrera designados por cada

² En un primer momento, la base de datos capturaba observaciones país – año dando un total de 1290. Esta forma de analizar el fenómeno nos proporcionaba la duración de los embajadores en las embajadas y, para los objetivos de este estudio, esto no nos proporcionaba la mejor información. Por esta razón, de la primera base de datos se derivó una segunda que captura solamente las designaciones de los presidentes dando un total de 357 observaciones que están agrupadas por presidente y país. Las dos bases de datos están disponibles en formato Excel y Stata para quien las requiera.

presidente y no los que son mantenidos en una administración pero han sido designados por la anterior. Nos interesa analizar solamente las designaciones que realiza cada presidente.

Para la confección de la base de datos y la selección de la muestra se tuvieron en cuenta una serie de variables: importancia del país para la política exterior Argentina (en materia económica, política, cultural, histórica), importancia del país en el sistema mundial (en materia económica, histórica y de poder militar), países de menor importancia tanto para la Argentina como en el sistema mundial (como control) y, por último, acceso a los datos (lamentablemente la Cancillería Argentina no posee una base de datos sistematizada como la que aquí se presenta)³. De esta forma, las embajadas analizadas son las siguientes:

- América: Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (16 embajadas analizadas de 25 embajadas en total en el continente)
- Europa: Alemania, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Italia, Países Bajos, Portugal, Rusia, Vaticano (11 de 24)
- Asia: China, Corea del Sur, India, Japón y Pakistán (5 de 11);
- Norte de África y Medio Oriente (M.E.N.A.): Egipto, Marruecos, Arabia Saudita e Israel (4 de 13)
- África Sub Sahariana: Nigeria y Sudáfrica (2 de 5)
- Oceanía: Australia (1 de 3)
- Organismos Internacionales: ONU, OEA, Organismos en Ginebra y Unión Europea (4 de 7)

Teniendo en cuenta que la República Argentina posee un total de ochenta y ocho embajadas en el exterior que, junto a las concurrencias, logran establecer relaciones con 189 países (siete de estas embajadas son representaciones ante organismos internacionales) sobre un total de 195 reconocidos por la CIA World Fact Book; esta selección de cuarenta y tres embajadas permite analizar el contacto de la Argentina con noventa y nueve países sobre ciento ochenta y nueve

³ La base de datos que aquí se presenta es una elaboración propia con base en datos recabados de diarios, consultas a los Boletines Oficiales entre los años 1983 – 2012, memorias del CARI, anuarios de la Cancillería, páginas web de las embajadas, página web de la Cancillería, consultas al Archivo General de la Cancillería y gracias a la valiosa ayuda de: Juan Antonio Barreto (Secretario de la Embajada Argentina en Brasil), Germán Schiaffino (miembro del APCPEN), el equipo del Archivo de la Cancillería (Licenciada Julia Scarensi, Licenciada Alba Lombardi y Laura Assali), Alberto Dojas (Doctor en Derecho Internacional, Profesor de la UBA, ex consejero en la embajada en España y ex segundo Jefe de Misión en Países Bajos) y a Federico Merke (Profesor de la Universidad de San Andrés y Director de la presente Tesis).

donde posee relaciones; y cuatro organismos internacionales sobre un total de siete donde la Argentina posee representaciones. A su vez, captura lo que sucede en países de gran importancia y de poca importancia para la Argentina y el mundo; y por último, acapara una proporción significativa y variable de los cinco continentes y los organismos internacionales.

La tesis está organizada de la siguiente forma: en primer lugar haremos un recorrido descriptivo haciendo notar observaciones relevantes en relación a la designación de embajadores “Artículo 5” en general, diferenciando por presidentes y diferenciando por partidos políticos. A su vez, analizaremos el fenómeno de forma agregada, de forma continental y, por último, de forma particular por país. Luego haremos un análisis de los cambios de embajadores de presidencia en presidencia con el objetivo de analizar la volatilidad de los mismos y la significatividad de las “burocracias personales” en la cancillería y, a su vez, un análisis de las profesiones de los embajadores Artículo 5 para dar cuenta de su naturaleza y de su relación con el presidente de turno. En último lugar de esta primera sección presentaremos conclusiones descriptivas que nos permitirán pasar a la segunda sección. En la segunda sección pasaremos a intentar explicar y probar nuestra hipótesis mediante el uso del método cuantitativo. Por último, haremos una sección que presente los principales hallazgos de esta tesis y sus conclusiones.



Universidad de
San Andrés

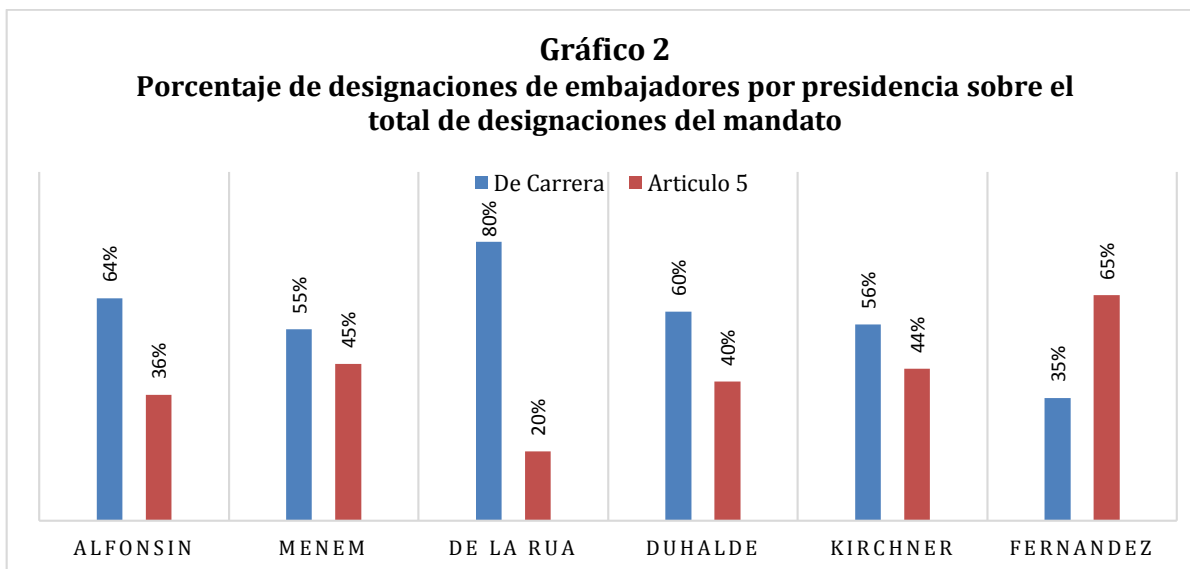
2. Descripción

2.1. Descripción General

Como hemos visto más arriba, 153 designaciones de 357 que se realizaron de 1983 a 2012 en los cuarenta y tres países que integran nuestra muestra, fueron de embajadores “Artículo 5”. Esto representa un 43% del total de designaciones de embajadores en este periodo en esos países. Dentro de este porcentaje, la presidenta que más cantidad de embajadores “Artículo 5” designó fue Cristina Fernández de Kirchner con un 65% (en otras palabras, realizó 33 designaciones “Artículo 5” sobre un total de 51 designaciones de embajadores a lo largo de su mandato desde 2007 hasta el 2012). Este dato es llamativo dado que es la única presidente que designó mayor cantidad de embajadores “Artículo 5” que de embajadores de carrera⁴. El resto de los presidentes designaron embajadores de este tipo por debajo de la mitad de las designaciones de sus mandatos siendo el segundo Menem con un 45% (es decir, 63 designaciones “Artículo 5” sobre 140 designaciones en total que realizó de 1989 hasta 1998)⁵. Este es seguido por Kirchner con un 44% (17 designaciones “Artículo 5” sobre 39 designaciones en total de 2003 hasta 2006), luego Duhalde con un 40% (6 designaciones “Artículo 5” sobre un total de 15 designaciones en 2002), seguido por Alfonsín con un 36% (26 designaciones “Artículo 5” sobre un total de 72 designaciones en total de 1983 hasta 1988) y en el último lugar De la Rúa con un 20% (8 designaciones “Artículo 5” sobre 40 designaciones en total de 1999 a 2001) (Gráfico 2).

⁴ Es relevante tener en cuenta que muchos embajadores de carrera que siguieron en funciones durante su presidencia provenían de la presidencia anterior de Kirchner y, por ende, no cuentan como designaciones de Cristina Fernández.

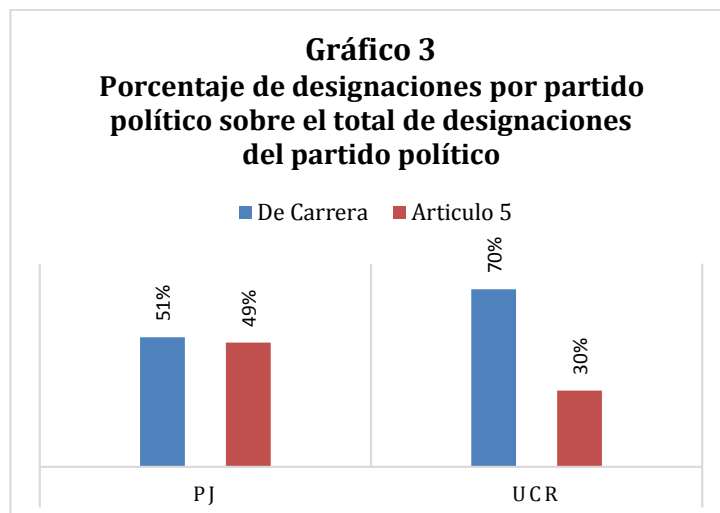
⁵ Como se observa, Menem designó mayor cantidad de embajadores “Artículo 5” que Fernández, no obstante, el presidente riojano tiene un total de designaciones mayor que la presidenta kirchnerista y esto hace que los porcentajes sean más grandes para ella.



Si agregamos estos datos bajo los dos partidos políticos que lograron que sus representantes lleguen a la presidencia de la Argentina, es decir, el Partido Justicialista (Menem, Duhalde, Kirchner y Fernández) y la Unión Cívica Radical (Alfonsín y De la Rúa), podemos observar que tendencias presentan a designar embajadores de un tipo u otro los partidos políticos principales.

De esta manera, el Partido Justicialista gobernó durante 21 años desde la vuelta de la democracia en 1983 hasta la actualidad y, en esos años, designó 126 embajadores de carrera y 119 de embajadores “Artículo 5” sobre un total de 245 designaciones. La diferencia es solamente de 7 designaciones de embajadores de carrera más que las designaciones de embajadores “Artículo 5”. La Unión Cívica Radical, por su parte, gobernó durante 9 años, y ha designado 78 embajadores de carrera y 34 embajadores “Artículo 5” sobre un total de 112 designaciones. La diferencia entre los dos tipos de embajadores es mucho más grande en la UCR que en el Partido Justicialista (Gráfico 3).

Como es esperable, se observa la misma tendencia que veíamos por presidencias: los presidentes pertenecientes al Partido Justicialista son más proclives a confiar en embajadores “Artículo 5” que los presidentes de la UCR. A su vez, los de la Unión Cívica Radical confían más en los de carrera que sus pares del peronismo.



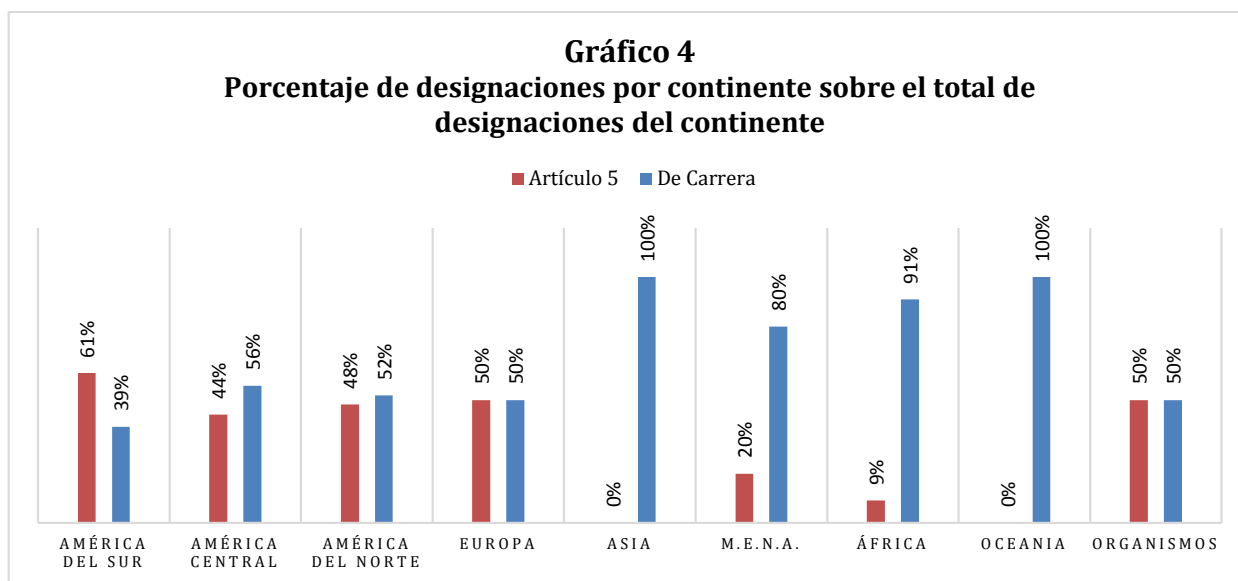
2.2 Descripción por Regiones

Con el objetivo de ir focalizando aún más nuestra descripción, pasaremos a analizar cómo se desarrolló el fenómeno de la “politización” de las embajadas diferenciando por regiones o continentes.

Como especificamos anteriormente nuestra muestra recoge datos de un total de cuarenta y tres embajadas argentinas en el exterior distribuidas de la siguiente forma: tres (3) embajadas de América del Norte, cuatro (4) embajadas de América Central, nueve (9) embajadas de América del Sur, once (11) embajadas de Europa, cinco (5) embajadas de Asia, cuatro (4) embajadas de la región comprendida por el Norte de África y Medio Oriente (M.E.N.A. por sus siglas en inglés), dos (2) de África Sub Sahariana, una (1) embajada de Oceanía y cuatro (4) representaciones en organismos internacionales.

Nuestra base de datos permite observar que los embajadores “Artículo 5” predominan claramente en América del Sur (53 designaciones “Artículo 5” sobre 87 designaciones en total a dicha región) donde hubieron más designaciones de embajadores “Artículo 5” que de carrera. Luego se concentran en Europa (47 designaciones sobre 94 en total) y los Organismos Internacionales (18 designaciones sobre 36 en total). En el medio, estos continentes son seguidos por América del Norte (13 designaciones sobre 27 en total) y América Central (15 designaciones sobre 34 en total). En los últimos cuatro lugares se ubican el M.E.N.A. (6 designaciones de 30 en total), África (1 designación sobre 11 en total), Asia (0 designaciones

sobre 33 en total) y Oceanía (no registra designaciones de embajadores “Artículo 5” sobre un total de 5 designaciones) (Gráfico 4).



Ahora pasaremos a analizar cómo han distribuido, en los distintos continentes, a los embajadores de carrera y “Artículo 5” los presidentes de nuestra muestra.

2.2.1 Descripción por Región y Presidencias

América del Sur es la región donde mayor cantidad de embajadores “Artículo 5” fueron designados desde 1983 hasta 2012. En este sentido, el presidente que más “politizó” las embajadas argentinas en esta región fue Cristina Fernández (0.93 de las designaciones que realizó fueron de embajadores “Artículo 5”, en otras palabras, y con los datos precisos, trece designaciones de catorce fueron de embajadores “Artículo 5”). Cristina Fernández es seguida por Néstor Kirchner con un ratio de 0.88 designaciones “Artículo 5” (es decir, siete designaciones “Artículo 5” de ocho designaciones en total). En el tercer lugar se ubica Menem con 0.58 de designaciones “Artículo 5” (veintiuno designaciones “Artículo 5” de treinta y seis designaciones que realizó). Este es seguido luego por Alfonsín con un 0.47 designaciones “Artículo 5” y, en últimos lugares, De la Rúa con un 0.38 designaciones “Artículo 5” y Duhalde con 0.33 designaciones “Artículo 5”. En esta región vemos que tres presidentes designaron mayor cantidad de embajadores “Artículo 5” que de carrera, en este orden: Fernández, Kirchner y Menem.

Las representaciones argentinas en los organismos internacionales fueron un destino muy preferido por los presidentes argentinos para designar embajadores “Artículo 5”. En este sentido, aparece Duhalde como quién más “politizó” estos destinos con un ratio de 1. El presidente provisional designó solamente dos embajadores a estos destinos y ambos han sido “Artículo 5”. Esta aclaración es hecha para tener en cuenta que la tendencia de Duhalde no es muy relevante. Luego se ubica Cristina Fernández con un 0.8 de designaciones de este tipo (cuatro designaciones “Artículo 5” sobre cinco designaciones en total). Menem es el tercero con un 0.55 (seis designaciones “Artículo 5” de once) seguido por Kirchner con un 0.5. Los presidentes radicales, Alfonsín y De la Rúa, se mantienen como los que menos han designado embajadores de este tipo a las representaciones argentinas en los organismos internacionales con ratios de 0.25 y 0.33 respectivamente. Los tres presidentes que pasan la mitad de sus designaciones con embajadores “Artículo 5” son: Duhalde, Fernández y Menem.

En Europa, otro continente preferido para los presidentes argentinos y sus designaciones “Artículo 5”, observamos que Cristina Fernández es nuevamente quien más embajadores “Artículo 5” designó con un ratio de 0.71, es decir, diez designaciones “Artículo 5” sobre catorce designaciones totales. Luego se ubica Alfonsín con un 0.56 de designaciones “Artículo 5” (diez designaciones “Artículo 5” sobre su total de dieciocho designaciones) y es seguido por Menem con un 0.53 (veinte de treinta y ocho). Kirchner posee un ratio de 0.45 de designaciones de este tipo. De la Rúa se ubica en quinto lugar con un 0.22. Duhalde no posee designaciones de este tipo en el continente Europeo. Aquí vemos que tres presidentes pasan la cantidad de embajadores “Artículo 5” designados en comparación con los de carrera: Fernández, Alfonsín y Menem.

América del Norte ubica en primer lugar de “politización” a Duhalde con un ratio de 1. Es decir, la totalidad de los embajadores designados por Duhalde a este continente han sido “Artículo 5”. Es importante destacar que el presidente provisional presenta observaciones de embajadores de carrera que provenían de la administración de De la Rúa en esta región pero al no haber sido designados por él no los tenemos en cuenta. Al haber solo designado a un embajador considero, nuevamente, que no es un dato que demuestre tendencia y significatividad. Cristina Fernández, por su parte, se ubica en el segundo lugar de “politización” con un ratio de 0.8 designaciones “Artículo 5”. Este dato sí que es significativo dado que la presidenta designó a estas embajadas un total de cinco embajadores durante su mandato. Néstor Kirchner se ubica en tercer lugar con un 0.67 de designaciones “Artículo 5”. Menem y Alfonsín designaron ambos un 0.4 de

embajadores “Artículo 5” del total de embajadores que nombraron a dicho continente. De la Rúa, por su parte, no presenta designaciones de embajadores “Artículo 5”. Todos los embajadores que designó el presidente de la Alianza (UCR) a Norteamérica fueron de carrera.

En América Central la designación de embajadores “Artículo 5” ha sido liderada por Menem quien, con 0.64 designaciones, es quien más embajadores “Artículo 5” designó a este continente (9 designaciones “Artículo 5” de catorce designaciones en total). En segundo lugar se ubican Fernández y Duhalde con 0.5 designaciones cada uno. Kirchner se ubica luego con un 0.33 seguido por Alfonsín con un 0.29 y, en último lugar, De la Rúa con 0 designaciones de este tipo.

La región denominada Norte de África y Medio Oriente (en nuestro estudio la llamamos por sus siglas en inglés: M.E.N.A.) ha sido politizada en menor medida que los anteriores continentes o destinos mencionados pero, aun así, presenta una llamativa observación: solo los presidentes que gobernaron de 1983 hasta 2001 eligieron enviar embajadores “Artículo 5”. De esta forma, Alfonsín se ubica en primer lugar con un ratio de 0.38 de designaciones de este tipo a esta región. Es seguido por De la Rúa con un ratio de 0.33. En tercer lugar se ubica Menem con 0.28 de designaciones “Artículo 5”. Los presidentes Duhalde, Kirchner y Fernández nunca han designado un embajador de este tipo a esta región. Es interesante ver que, por primera vez, los presidentes radicales, Alfonsín y De la Rúa, se ubican en los dos primeros puestos de “politización” en este continente.

En África Subsahariana también los embajadores “Artículo 5” son una rareza. De hecho, el único presidente que presenta designaciones de este tipo es Menem con un ratio de 0.25. El resto de los presidentes argentinos nunca han designado un embajador “Artículo 5” a este continente.

En Asia y Oceanía, los embajadores “Artículo 5” son inexistentes. Nunca un presidente argentino de 1983 hasta la actualidad ha designado embajadores “Artículo 5” a estos continentes.

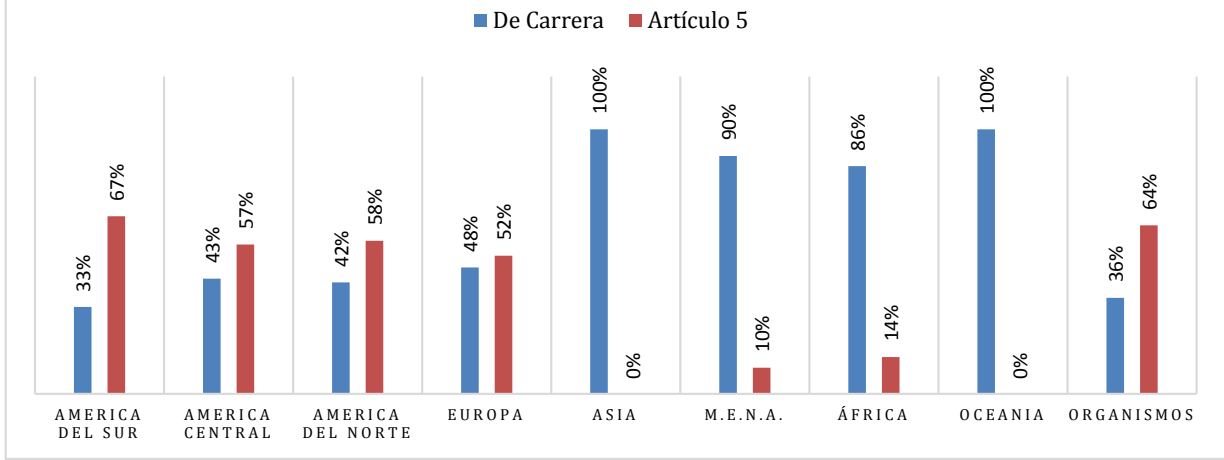
Tabla 1
Ratio de designaciones “Artículo 5” por región y presidencias sobre el total de designaciones de cada presidente en cada región.

Región	Alfonsín	Menem	De la Rúa	Duhalde	Kirchner	Fernández
América del Sur	0.47	0.58	0.38	0.33	0.88	0.93
América Central	0.29	0.64	0.00	0.50	0.33	0.50
América del Norte	0.40	0.40	0.00	1.00	0.67	0.80
Europa	0.56	0.53	0.22	0.00	0.45	0.71
Asia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
MENA	0.38	0.17	0.33	0.00	0.00	0.00
África	0.00	0.25	0.00	0.00	0.00	0.00
Oceanía	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Organismos Internacionales	0.25	0.55	0.33	1.00	0.50	0.80

2.2.2 Descripción por Región y por Partidos Políticos

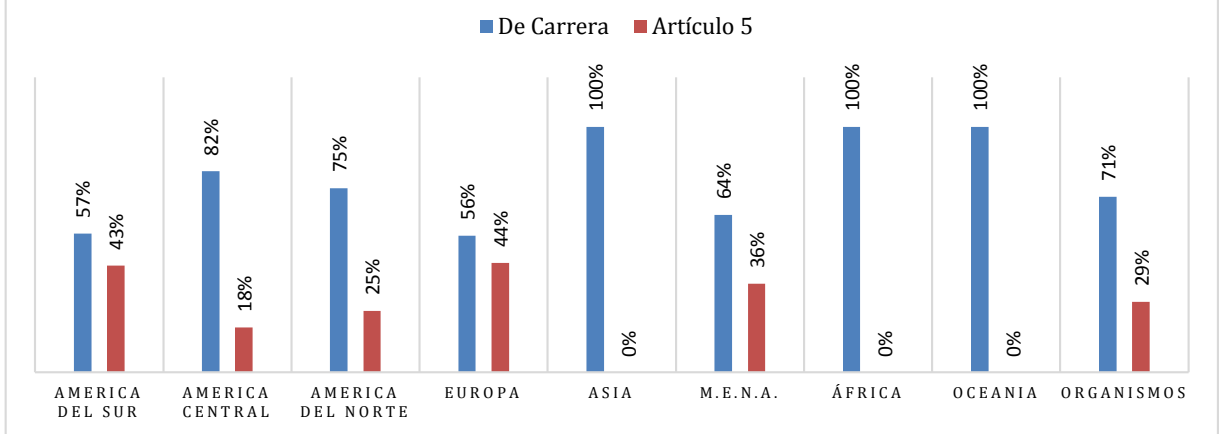
Las designaciones que ha realizado el Partido Justicialista muestran que los embajadores “Artículo 5” han sido ubicados, principalmente, en América del Sur (67%), los Organismos Internacionales (64%), América del Norte (58%), América Central (57%) y Europa (52%). En la región del M.E.N.A y África Subsahariana las designaciones “Artículo 5” son rarezas los que abundan son los embajadores de carrera por una amplia mayoría. En Asia y Oceanía nunca ha habido embajadores “Artículo 5” (Gráfico 5).

Gráfico 5
Porcentaje de designaciones del PJ por continente sobre el total de designaciones del partido en cada continente



La Unión Cívica Radical, en cambio, ha designado embajadores “Artículo 5” principalmente a Europa (44%), América del Sur (43%) y el M.E.N.A (36%). En Organismos Internacionales, América del Norte y Central el porcentaje de designaciones de embajadores “Artículo 5” ronda entre el 29% y el 18%. En Asia, África Subsahariana y Oceanía no existieron designaciones de embajadores de este tipo por parte de este partido (Gráfico 6).

Gráfico 6
Porcentaje de designaciones de la UCR por continente sobre el total de designaciones del partido en cada continente



Más allá de América del Sur, que es el lugar favorito para todos los presidentes, y Europa, que también es relevante en este sentido para todos, se observan algunas diferencias en las preferencias continentales para enviar a sus embajadores entre uno y otro partido. La UCR

priorizó, luego de estos dos primeros, al M.E.N.A mientras que el PJ priorizó los organismos internacionales, América del Norte y América Central.

2.3 Descripción por Países

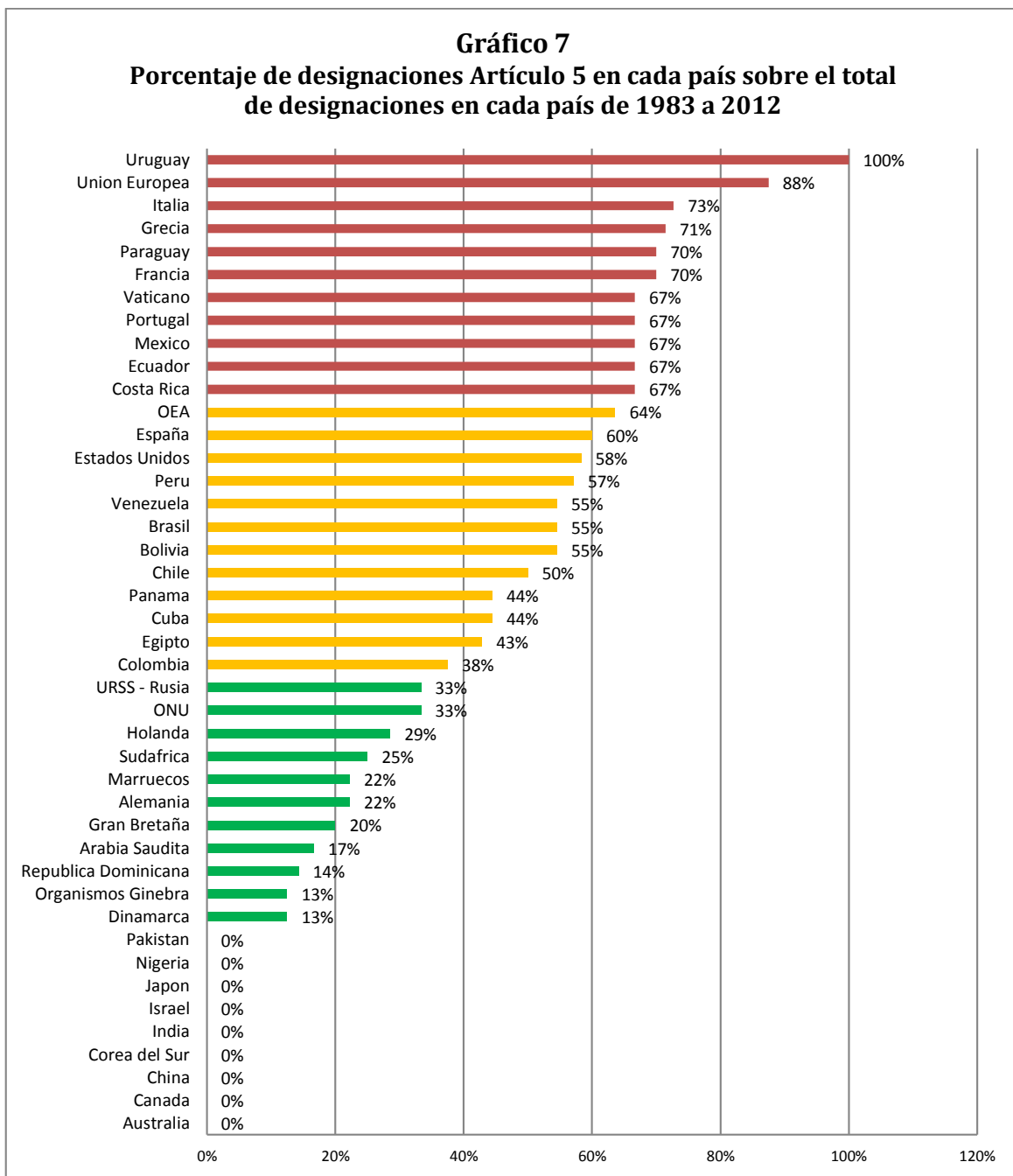
Nuestro último nivel de acercamiento lo compone el análisis de la “politización” por países. En otras palabras, en esta sección pasaremos a observar cómo se desarrolló el fenómeno que nos ocupa en las cuarenta y tres embajadas que forman nuestra muestra tomando todo el período 1983-2012.

Para realizar nuestra descripción haremos una clasificación entre embajadas con “alta politización”, “media politización” y “baja politización”. Para esto, dividiremos nuestra muestra en tres cuartiles: uno de 0 a 0.33, otro de 0.34 a 0.66 y el último de 0.67 a 1. Por supuesto, los países que presenten un ratio de politización entre 0 y 0.33 serán llamados de “baja politización” pudiéndose encontrar aquí casos de “politización nula”, es decir, donde nunca hubo un embajador “Artículo 5” designado. En el cuartil que va de 0.34 a 0.66 se ubicaran los países de “media politización” y, por último, los países que presenten niveles de politización de entre 0.67 y 1 serán denominados países de “alta politización”; en este caso podemos encontrar países de “politización absoluta” es decir, donde siempre fueron designados embajadores “Artículo 5”.

En nuestra categoría de “baja politización” encontramos que hay nueve países donde nunca hubo un embajador “Artículo 5” designado. En este sentido, los países con “nula politización” son: Australia, Canadá, China, Corea del Sur, India, Israel, Japón, Nigeria y Pakistán. Luego, se ubican once países: Dinamarca (0.13), Organismos en Ginebra (0.13), Republica Dominicana (0.14), Arabia Saudita (0.17), Gran Bretaña (0.2), Alemania (0.22), Marruecos (0.22), Sudáfrica (0.25), Holanda (0.29), ONU (0.33) y URSS – Rusia (0.33).

En la categoría de “media politización” se ubican doce países que se ordenan de la siguiente manera: Colombia (0.38), Egipto (0.43), Panamá (0.44), Cuba (0.44), Chile (0.5), Bolivia (0.55), Brasil (0.55), Venezuela (0.55), Perú (0.57), Estados Unidos (0.58), España (0.6) y OEA (0.64).

Por último, en “alta politización” ingresan también doce países: Costa Rica, Ecuador, México, Portugal y Vaticano con un ratio de 0.67 cada uno; Francia y Paraguay con 0.7 cada uno; Grecia (0.71), Italia (0.73) y la Unión Europea (0.88). Finalmente, el único país con “politización absoluta”, es decir, donde siempre han sido designados embajadores “Artículo 5”, es Uruguay.



2.3.1 Descripción por Países y Presidencias

El presidente de la vuelta de la democracia, Raúl Alfonsín, designó embajadores “Artículo 5” en diecinueve países de los cuarenta y uno que abarca nuestra muestra. Es importante tener en cuenta que, durante el periodo de Alfonsín, la República Argentina no mantenía relaciones diplomáticas con dos de los países que ingresan en nuestra muestra de cuarenta y tres países:

Gran Bretaña (por los vestigios recientes de la Guerra de las Malvinas llevada a cabo en 1982) y Sudáfrica (por el rechazo argentino al régimen del Apartheid). Por esta razón, estos dos países no están incluidos en este caso.

Alfonsín designó todos embajadores “Artículo 5” en diez países: Egipto, Grecia, Holanda, Italia, México, Perú, Portugal, Unión Europea, Uruguay y Venezuela. En otras palabras, estos diez países presentan ratios de politización de 1 e ingresan en nuestra categoría de “politización absoluta”. Luego son seguidos por Ecuador donde el presidente radical presenta un ratio de 0.67 designaciones “Artículo 5”; este país ingresa en nuestra categoría de “alta politización”. Por otro lado, los países que poseen la mitad de las designaciones de uno y otro tipo de embajadores son siete: Costa Rica, España, Francia, Marruecos, Panamá, URSS-Rusia y Vaticano. Estos siete países tienen un ratio de 0.5 de politización e ingresan en nuestra categoría de “media politización”. Por último, el país al que ha designado embajadores “Artículo 5” y posee la menor cantidad de designaciones de este tipo es Brasil con un ratio de 0.33 y ubicado en nuestra categoría de “baja politización”.

En oposición a las designaciones políticas, hubo veintidós países donde todas las designaciones fueron de carrera: Alemania, Arabia Saudita, Australia, Bolivia, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Cuba, Dinamarca, Estados Unidos, India, Israel, Japón, Nigeria, OEA, ONU, Organismos en Ginebra, Pakistán, Paraguay y Republica Dominicana. En todos estos países el ratio de politización es, por supuesto, 0 y la categoría es de “nula politización”.

En 1989 asumió la presidencia Carlos Menem y designó embajadores “Artículo 5” a más países que su predecesor y además restableció relaciones diplomáticas con Gran Bretaña y Sudáfrica. En este sentido, los embajadores “Artículo 5” fueron enviados a un total de 29 países y solo 14 embajadas quedaron en manos de embajadores de carrera, es decir, presentaron niveles de “nula politización”.

En este sentido, vemos que hubo cinco países en los que el presidente riojano decidió enviar la totalidad de embajadores “Artículo 5” durante su gestión: Costa Rica, Grecia, OEA, Paraguay y Uruguay. En otras palabras, estos cinco países son los que ingresan en “politización absoluta”. En segundo lugar se ubica Italia con un ratio de 0.8 de embajadores de este tipo. En tercer lugar, con un 0.75 de embajadores “Artículo 5” designados hubieron cuatro países: Estados Unidos, Brasil, Panamá y Portugal. En cuarto lugar se ubicaron Vaticano, Francia y Ecuador con un ratio de politización de 0.67. Hasta aquí, estos siete países se ubican en la categoría de “alta

politización”. Luego los siguió Bolivia con un 0.6. En sexto lugar, con la mitad de las designaciones entre embajadores de carrera y “Artículo 5” hubieron cinco países: Arabia Saudita, España, República Dominicana, Sudáfrica y la Unión Europea. Chile es el séptimo país más “politizado” con un ratio de 0.4 de designaciones “Artículo 5”. Estos siete países ingresan en “media politización”. Luego se ubican seis países: Dinamarca, Egipto, Holanda, México, ONU y Perú; todos ellos con un ratio de politización ubicado en 0.33. Por último, los restantes países que fueron “politizados” pero en menor medida han sido: Venezuela, Cuba y Alemania con un 0.25. Estos últimos nueve países ingresan en nuestra categoría de “baja politización”.

En 1999, luego de dos períodos menemistas, llegó a la presidencia Fernando De la Rúa en una alianza formada entre la Unión Cívica Radical y el FREPASO. El presidente De la Rúa se caracterizó por preferir a los embajadores de carrera y solo politizó ocho embajadas. En las restantes treinta y cinco designó o mantuvo de la presidencia anterior a todos embajadores de carrera. Este dato ya marca una gran diferencia con Alfonsín y, especialmente, con Menem. Pero también, como veremos más adelante, con sus sucesores.

De las ocho embajadas politizadas por el presidente de la Alianza, seis de ellas muestran un ratio de 1, es decir, de “politización absoluta”. Estas son: Uruguay, Unión Europea, Perú, Marruecos, España y Francia. En los Organismos en Ginebra y Ecuador designó mitad de embajadores de carrera y mitad de embajadores “Artículo 5”. Es decir, estas dos embajadas presentan un ratio de politización de 0.5 (“media politización”).

Con respecto a los anteriores presidentes, De la Rúa es el primero que politizó la embajada en los Organismos en Ginebra. En relación con Menem, De la Rúa politizó totalmente la embajada en Marruecos mientras que el anterior presidente la había mantenido siempre en manos de embajadores de carrera. Por otro lado, el único país que coinciden en politizar totalmente es Uruguay (como vimos, Uruguay ha sido siempre “politizada absolutamente” por todos los presidentes). Con respecto a Alfonsín, ex presidente de su mismo partido, coinciden en que ambos politizaron Marruecos (De la Rúa al 1 y Alfonsín al 0.5) Perú (ambos al 1), Uruguay (ambos al 1) Unión Europea (ambos al 1) y Francia y España (De la Rúa al 1 y Alfonsín al 0.5).

Luego de la renuncia de De la Rúa en diciembre de 2001, Duhalde llegó a la presidencia en enero de 2002 por decisión del Congreso como presidente provisional hasta llevar a cabo nuevas elecciones. En este sentido, el presidente Duhalde se ubica como el presidente que menos politizó las embajadas argentinas en el exterior ya que solamente designó seis embajadores

“Artículo 5”. Las embajadas cuyo ratio es de 1 son: Uruguay (como todos los presidentes), Unión Europea (como De la Rúa), OEA (como Menem), Estados Unidos (similarmente a Menem que politizó en un 0.75 y bien diferenciado de los presidentes radicales que siempre designaron embajadores de carrera a dicha embajada), Cuba (Menem solo había politizado esta embajada en un 0.25, los otros dos presidentes nunca) y Chile (Menem había politizado un 0.4 esta embajada mientras que los presidentes radicales nunca). Las seis designaciones que realizó hacen que todos los ratios de politización sean de “politización absoluta” dado que solo estuvo un año al frente de la Casa Rosada y la división se hace por uno.

Las elecciones llevadas a cabo en 2003 llevaron a la presidencia a Néstor Kirchner. El presidente Kirchner registra designaciones de embajadores “Artículo 5” en diecisiete países. Se ubica cerca de Alfonsín que había politizado en diecinueve y lejos de Menem (29 países), de De la Rúa (8) y de Duhalde (6).

El presidente peronista eligió designar la totalidad de embajadores “Artículo 5” en la mayoría de estos diecisiete países. Es decir, en quince de los diecisiete países donde registra embajadores “Artículo 5” el ratio de politización es de 1. A saber, con excepción de Venezuela e Italia (donde presenta un ratio de 0.5 de embajadores de carrera y 0.5 de embajadores “Artículo 5”), el resto de los países fueron totalmente “politizados” por parte de Kirchner.

El presidente peronista coincide en sus designaciones totales de embajadores “Artículo 5” con Alfonsín (Uruguay, Unión Europea y México), con Menem (Uruguay, Paraguay, OEA), con De la Rúa (Uruguay, Unión Europea, España y Francia), y con Duhalde coincide con todos (Uruguay, Unión Europea, OEA, Chile, Cuba y Estados Unidos).

Por último, en 2007 Kirchner fue sucedido por su mujer, Cristina Fernández de Kirchner, en la presidencia. La presidenta Cristina Fernández ha sido quien más porcentaje de designaciones de embajadores “Artículo 5” posee en relación con la totalidad de las designaciones que realizó en su mandato. Sin embargo, no es el presidente que más embajadas “politizó” ya que envió embajadores “Artículo 5” a veinticuatro países de nuestra muestra, mientras que Menem envió embajadores “Artículo 5” a veintinueve países de nuestra muestra.

Es llamativo ver cómo, en realidad, veinte embajadas, de veinticuatro que fueron politizadas, fueron de “politización absoluta”, es decir, hubo veinte embajadas donde todas las designaciones fueron “Artículo 5”. De estas veinte embajadas donde el ratio de politización es 1, la presidenta coincide, como es de esperar por la afinidad de sus gobiernos, con Kirchner en

doce (Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, España, Francia, México, OEA, Paraguay, Unión Europea, Uruguay y Vaticano); con Alfonsín en siete (Italia, México, Perú, Portugal, Unión Europea, Uruguay y Venezuela); con Duhalde en cinco (Chile, Cuba, OEA, Unión Europea y Uruguay); con De la Rúa en cinco (España, Francia, Perú, Unión Europea y Uruguay); y con Menem en cuatro (Costa Rica, OEA, Paraguay y Uruguay). Además, designó la totalidad de sus embajadores por primera vez en Ecuador, Gran Bretaña y la ONU.

Las restantes cuatro embajadas donde designó embajadores “Artículo 5” fueron Estados Unidos con un ratio de 0.67 y luego Alemania, Brasil, y Rusia con un ratio de 0.5, es decir, la mitad de sus designaciones fueron embajadores “Artículo 5” y la mitad de carrera. Estos datos permiten ver que cuando la presidenta decidió politizar lo hizo casi siempre en “alta politización”. En otras palabras, si Fernández eligió enviar embajadores “Artículo 5” a un determinado país lo hizo de forma sostenida e intensa (al igual que Kirchner).



Tabla 2
Ratio de designaciones “Artículo 5” por países y presidencias sobre el total de designaciones de cada presidente en cada país.

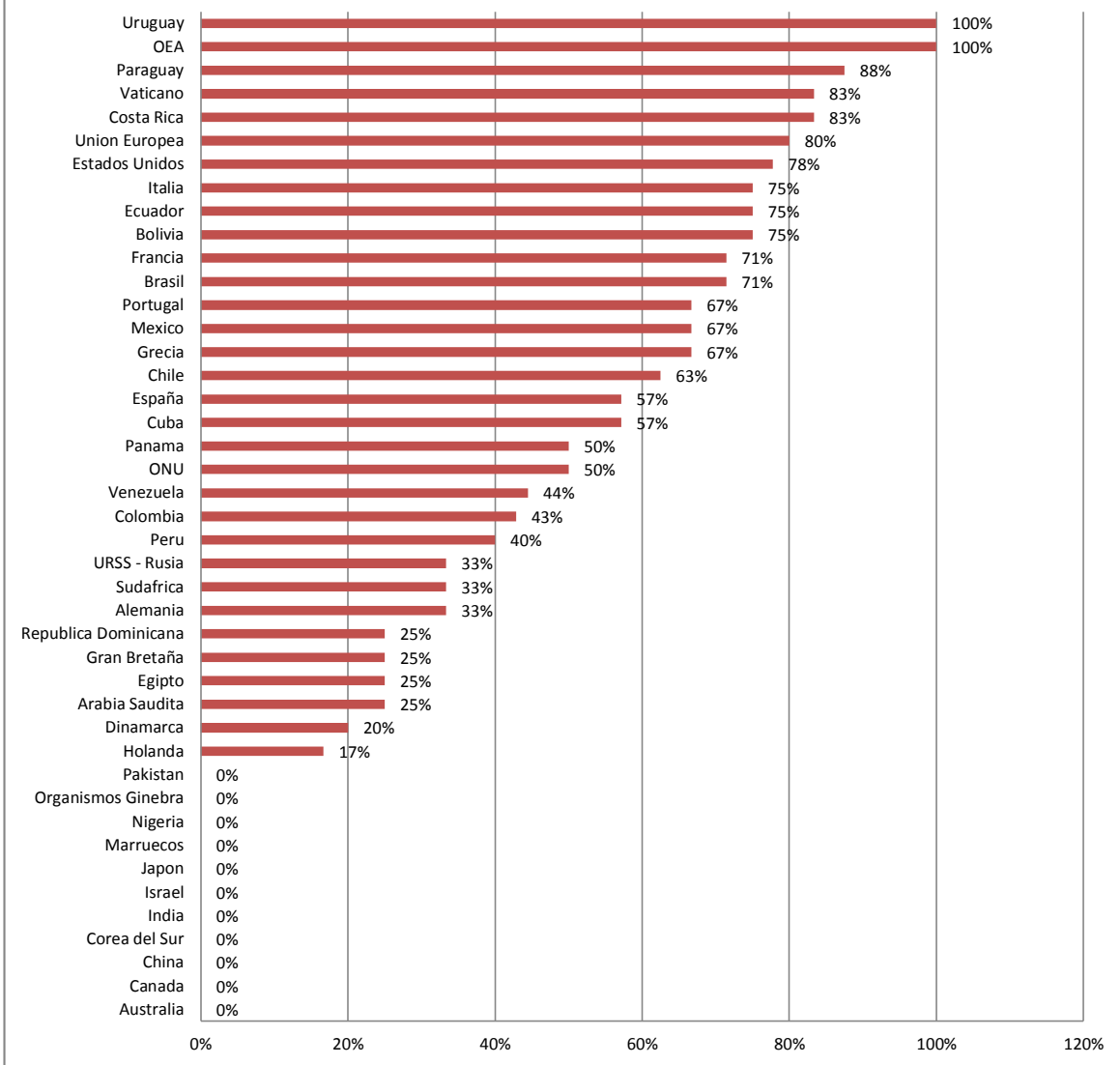
País	Alfonsín	Menem	De la Rúa	Duhalde	Kirchner	Fernández
Alemania	0	0.25	0	0	0	0.5
Arabia Saudita	0	0.5	0	0	0	0
Australia	0	0	0	0	0	0
Bolivia	0	0.6	0	0	1	1
Brasil	0.33	0.75	0	0	1	0.5
Canadá	0	0	0	0	0	0
Chile	0	0.4	0	1	1	1
China	0	0	0	0	0	0
Colombia	0	0	0	0	1	1
Corea del Sur	0	0	0	0	0	0
Costa Rica	0.5	1	0	0	0	1
Cuba	0	0.25	0	1	1	1
Dinamarca	0	0.33	0	0	0	0
Ecuador	0.67	0.67	0.5	0	0	1
Egipto	1	0.33	0	0	0	0
España	0.5	0.5	1	0	1	1
Estados Unidos	0	0.75	0	1	1	0.67
Francia	0.5	0.67	1	0	1	1
Gran Bretaña	-	0	0	0	0	1
Grecia	1	1	0	0	0	0
Holanda	1	0.33	0	0	0	0
India	0	0	0	0	0	0
Israel	0	0	0	0	0	0
Italia	1	0.8	0	0	0.5	1
Japón	0	0	0	0	0	0
Marruecos	0.5	0	1	0	0	0
México	1	0.33	0	0	1	1
Nigeria	0	0	0	0	0	0
OEA	0	1	0	1	1	1
ONU	0	0.33	0	0	0	1
Organismos Ginebra	0	0	0.5	0	0	0
Pakistán	0	0	0	0	0	0
Panamá	0.5	0.75	0	0	0	0
Paraguay	0	1	0	0	1	1
Perú	1	0.33	1	0	0	1
Portugal	1	0.75	0	0	0	1
República Dominicana	0	0.5	0	0	0	0
Sudáfrica	-	0.5	0	0	0	0
Unión Europea	1	0.5	1	1	1	1
URSS - Rusia	0.5	0	0	0	1	0.5
Uruguay	1	1	1	1	1	1
Vaticano	0.5	0.67	0	0	1	1
Venezuela	1	0.25	0	0	0.5	1

2.3.2 Descripción por Países y Partidos Políticos

La última descripción se refiere a las designaciones de embajadores a los distintos países de forma agregada en los partidos políticos.

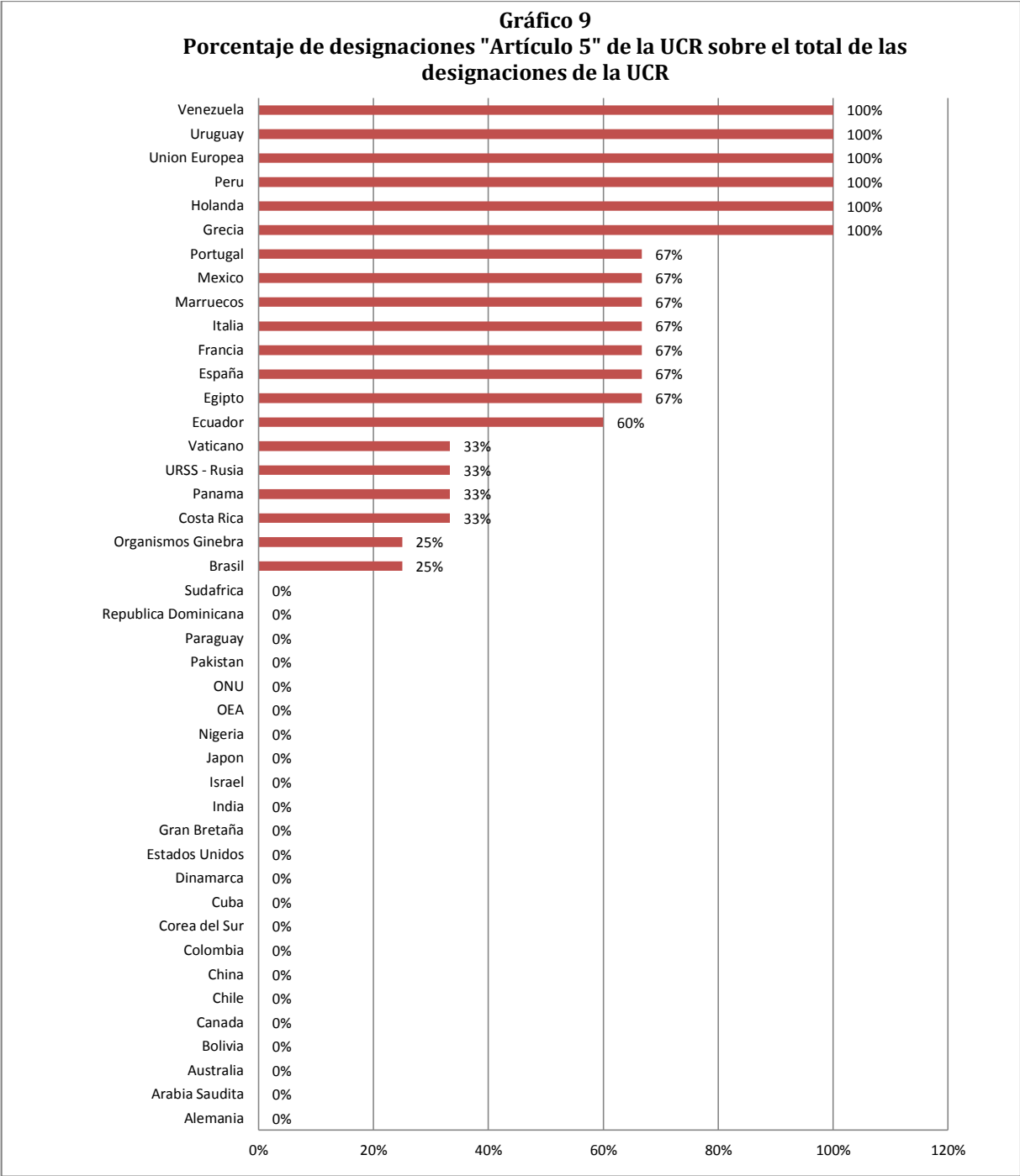
De esta forma, observamos que el Partido Justicialista presenta dos casos donde el ratio es de 1. Esto quiere decir que en Uruguay y en la OEA todos los embajadores que fueron designados por los presidentes miembros del Partido Justicialista fueron embajadores “Artículo 5” (“politización absoluta”). El segundo lugar de politización lo ocupa Paraguay con un ratio de 0.88. También son altos los ratios de Vaticano y Costa Rica (0.83) y de la Unión Europea (0.8). Estados Unidos les sigue con 0.78. Todos estos países, como así también Italia, Ecuador, Bolivia, Francia, Brasil, Portugal, México y Grecia, se ubican en la categoría de “alta politización”. En la categoría de “media politización” para el PJ se ubican ocho países: Chile, España, Cuba, Panamá, ONU, Venezuela, Colombia y Perú. Por último, los países con “baja politización” son Rusia, Sudáfrica, Alemania, Republica Dominicana, Gran Bretaña, Egipto, Arabia Saudita, Dinamarca y Holanda. Los restantes once países presentan “politización nula”. (Gráfico 8).

Gráfico 8
Porcentaje de designaciones "Artículo 5" del PJ sobre el total de las designaciones del PJ



La Unión Cívica Radical, por su parte, designó embajadores “Artículo 5” en veinte embajadas y nunca, es decir siempre de carrera, en veintitrés. Las embajadas cuyos presidentes designaron solamente embajadores “Artículo 5”, es decir donde la “politización” fue absoluta, fueron Venezuela, Uruguay, Unión Europea, Perú, Holanda y Grecia. Como se ve, si bien la UCR politizó menos embajadas que el PJ, poseen más embajadas en las cuales todas sus designaciones fueron “Artículo 5” que el Partido Justicialista que solo posee dos embajadas con estas características. Les siguen a estas, en la categoría de “alta politización”, siete países: Portugal, México, Marruecos, Italia, Francia, España, y Egipto. En “media politización” ingresa solamente Ecuador.

Los países con menores niveles de politización son seis: Vaticano, Rusia, Panamá, Costa Rica, Organismos en Ginebra y Brasil. Todos ellos se ubican en “baja politización” y son seguidos por el resto de los veintitrés países donde la politización es nula.



2.4 Cambios de Embajadores

En este último apartado de nuestra primera parte descriptiva nos proponemos analizar un indicador muy interesante que extrajimos de un estudio de Amorim Neto (2011) sobre la política exterior de Brasil. El autor utiliza el indicador para observar el cambio y la continuidad de los embajadores (en Brasil son todos de carrera) en distintas presidencias. En este apartado aplico este indicador, que consiste en observar a cuantos embajadores cambió un presidente con respecto a su predecesor en el primer año de gobierno, al caso argentino pero diferenciando entre embajadores “Artículo 5” y embajadores de carrera con el propósito de observar los cambios, especialmente en el primer año de gobierno, entre un presidente y otro. Este indicador nos permite observar además que presidente “politizó” más con respecto a su antecesor y que presidente “profesionalizó” más con respecto a su antecesor. Consideramos que el indicador nos servirá para analizar la volatilidad del cuerpo diplomático, es decir cómo cambia de presidencia en presidencia, y la significatividad, o no, de la creación de “burocracias personales”⁶ en la cancillería por parte de cada nuevo presidente. El cuadro que sigue permite observar nuestros descubrimientos.



⁶ El concepto “burocracias personales” es una reformulación nuestra que surge del análisis del texto de Spiller y Tommasi (2011) donde los autores analizan la creación de “burocracias paralelas” por parte de los presidentes argentinos para llevar adelante políticas públicas nuevas. En este caso, se hará una referencia en la conclusión entre la posible relación de nuestro estudio con el de los autores mencionados.

Tabla 3
Cambios de Embajadores por Presidencia

Presidente	Alfonsín	Menem	De la Rúa	Duhalde	Kirchner	Fernández
Total de Embajadas Analizadas	43	43	43	43	43	43
N° Total de Embajadores Nombrados durante el Gobierno	72	140	40	15	39	51
N° de cambios de embajadores en el primer año de gobierno	38	36	32	14	22	11
Cambios en el resto del gobierno	34	104	8	.	17	40
Total Embajadores Artículo 5 Nombrados	26	63	8	6	17	33
N° de cambios de carrera a Artículo 5 en el primer año de gobierno	2	8	6	4	6	3
N° de cambios de Artículo 5 a carrera en el primer año de gobierno	6	3	11	3	.	.
N° de cambios de Artículo 5 a Artículo 5 en el primer año de gobierno	6	13	1	2	3	5
N° de cambios de carrera a carrera en el primer año de gobierno	9	12	14	5	12	3
Cambios de vacante a carrera en el primer año	12	.	.	.	1	.
Cambios de Vacante a Artículo 5 en el primer año	3
N° total de embajadores durante gobierno (designados + de carrera no designados)	72	148	63	41	63	73

Estos datos nos permiten observar algunas cosas muy interesantes. Por ejemplo, el número de cambios de embajadores en el primer año de gobierno nos muestra que de Alfonsín a Menem y de Menem a De la Rúa, estos presidentes modificaron gran parte del cuerpo diplomático del anterior presidente. Alfonsín cambió a 38 embajadores en su primer año de gobierno con respecto a los que estaban en el gobierno militar (esto es muy esperable dado el tipo de gobierno autoritario que existía en la Argentina y dadas las formas en las que termino el gobierno de facto); Menem cambió 36 embajadores con respecto a Alfonsín en su primer año

de gobierno; De la Rúa cambió 32 embajadores con respecto a Menem en su primer año. El caso de Duhalde, en el que solo cambió 14 embajadores de la anterior administración, es esperable teniendo en cuenta la situación de inestabilidad social y económica en la que el presidente provisional tomó la presidencia. Kirchner modificó pocos embajadores con respecto a los anteriores, 22 en su primer año como presidente con respecto a Duhalde, esto quizás puede atribuírsele a la gran relación que mantenían Duhalde y Kirchner en aquellos momentos. El caso de Fernández es el más esperable de todos, dado que, al reemplazar a su marido al frente de la Casa Rosada, la continuidad en el proyecto político del Kirchnerismo y en la política exterior mantenida por su esposo hizo que solamente cambie 11 embajadores en su primer año de gobierno.

Luego es interesante ver qué tipo de cambio realizaron los presidentes en su primer año de gobierno, estos es, si cambiaron de embajadores de carrera a embajadores de carrera (si “mantuvo profesionalización”), de embajadores “Artículo 5” a embajadores “Artículo 5” (si “mantuvo politización”), de embajadores “Artículo 5” a embajadores de carrera (si “profesionalizó”) o de embajadores de carrera a embajadores “Artículo 5” (si “politizó”). También, si le dio una embajada vacante a un embajador de carrera o a uno “Artículo 5”.

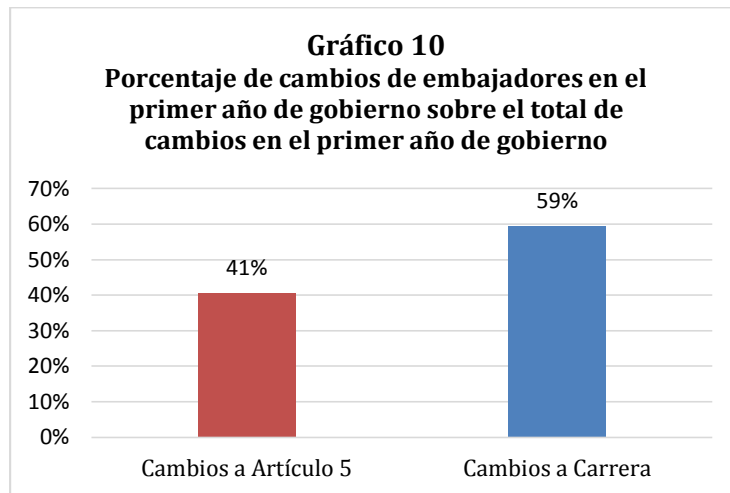
El presidente que más “mantuvo profesionalización” fue De la Rúa con 14 cambios de este tipo. Lo siguen Menem y Kirchner con 12. En el último lugar de este tipo de cambio se ubica Fernández con solo 3.

El presidente que más “mantuvo politización” fue Menem con 13. Alfonsín lo sigue con 6 cambios y luego Fernández con 5. Kirchner presenta 3 cambios de “Artículo 5” a “Artículo 5” y Duhalde 2. En el último lugar se encuentra De la Rúa con solo 1.

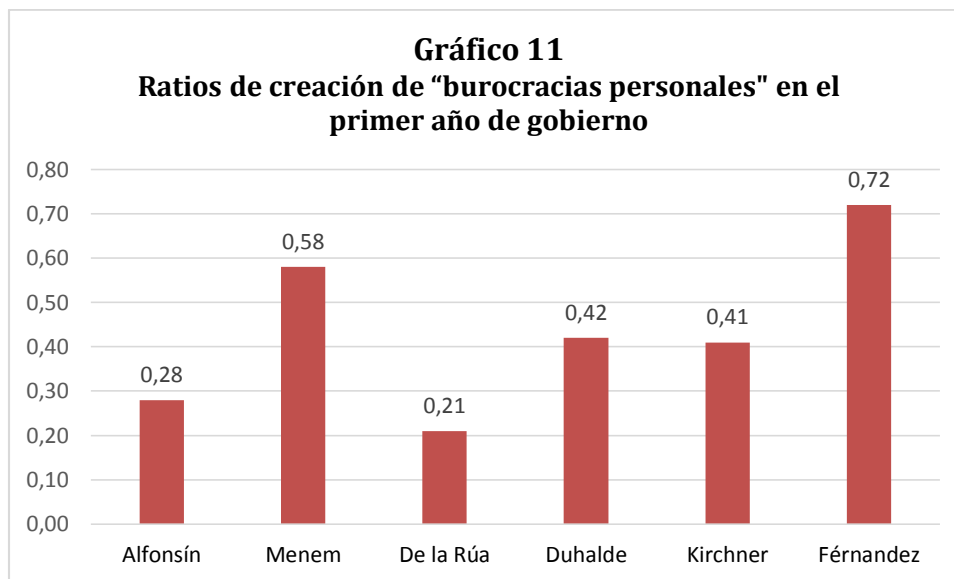
El presidente que más “profesionalizó” en su primer año de gobierno fue De la Rúa con 11 cambios de este tipo. Los últimos son Kirchner y Fernández con 0 cambios de este tipo. En el medio se encuentra Alfonsín con 6 y Duhalde y Menem con 3 cada uno.

Por último, el presidente que más “politizó” en su primer año de gobierno fue Menem con 8. De la Rúa y Kirchner se ubican segundos con 6 cambios de este tipo cada uno. Duhalde posee 4 cambios de embajadores de carrera a “Artículo 5” y Fernández, 3. En el último lugar de este tipo de cambio se ubica Alfonsín con 2.

De estos datos es relevante ver que de los 153 cambios de embajadores que se hicieron en el primer año de gobierno, 91 fueron cambios donde un embajador de carrera ocupó la embajada, es decir, reemplazo a un embajador “Artículo 5”, a otro embajador de carrera o se hizo cargo de una embajada previamente vacante. La contracara de este dato es que hubo 62 cambios en el primer año de gobierno donde un embajador “Artículo 5” ocupó una embajada reemplazando a otro “Artículo 5”, a uno de carrera o se hizo cargo de una vacante (Gráfico 10).



Los datos que tienen en cuenta los cambios de embajadores hacia embajadores “Artículo 5” se hacen relevantes para observar las diferencias en las creaciones de “burocracias personales” por parte de cada presidente. Esto es así porque las “burocracias personales” solo las constituyen los embajadores “Artículo 5” que son nombrados discrecionalmente por el presidente de turno. Los embajadores de carrera son la burocracia estable que funciona más allá de quien sea el presidente. En este sentido, Alfonsín cambió un total de 38 embajadores en su primer año de gobierno de los cuales 11 fueron cambios hacia embajadores “Artículo 5”. Menem cambió un total de 36 embajadores en su primer año de los cuales 21 fueron hacia embajadores “Artículo 5”. De la Rúa cambió 32 embajadores en su primer año de gobierno de los cuales 7 fueron “Artículo 5”. Duhalde cambió 14 embajadores durante el primer, y único, año de su mandato de los cuales 6 fueron embajadores “Artículo 5”. Kirchner, por su parte, cambió 22 embajadores en el primer año de gobierno y de ellos, 9 fueron hacia embajadores “Artículo 5”. Por último, Fernández cambió 11 embajadores en su primer año de los cuales 8 fueron “Artículo 5”.



Este alto porcentaje en general, más allá de cada mandatario, que representa que un presidente elija a embajadores "Artículo 5" en su primer año de gobierno y cambie a los embajadores de su predecesor, nos hace dar cuenta de la gran volatilidad que existe en los embajadores "Artículo 5" en cada asunción presidencial. Utilizando el término reformulado de Spiller y Tommasi, es significativa la creación de nuevas "burocracias personales" en la cancillería por parte de cada presidente al asumir el control de la Casa Rosada. Especialmente, como podemos observar, por parte de los presidentes del Partido Justicialista.

2.5 Análisis de la Profesión de los Embajadores "Artículo 5"

Otro análisis que llevaremos a cabo es un estudio cualitativo de las profesiones de los embajadores "Artículo 5" designados por los presidentes argentinos en este período. En este análisis realizaremos una distinción entre dos tipos de embajadores "Artículo 5": "embajadores Artículo 5 políticos" y "embajadores Artículo 5 especialistas". Esta descripción nos permitirá ver qué grado de "amiguismo" o "afinidad" existe entre un presidente y un embajador "Artículo 5" ya que, si un embajador "Artículo 5" tiene un pasado político ligado al partido del cual el presidente es miembro entonces sospechamos que la designación está ligada a la "afinidad". En oposición, si el embajador "Artículo 5" es un especialista en determinada materia relevante para el cargo de embajador en el país al que es designado y no está ligado al partido del cual el presidente es miembro o no ha tenido cargos políticos anteriores, entonces sospechamos que ese embajador es designado con una misión clara y por necesidad.

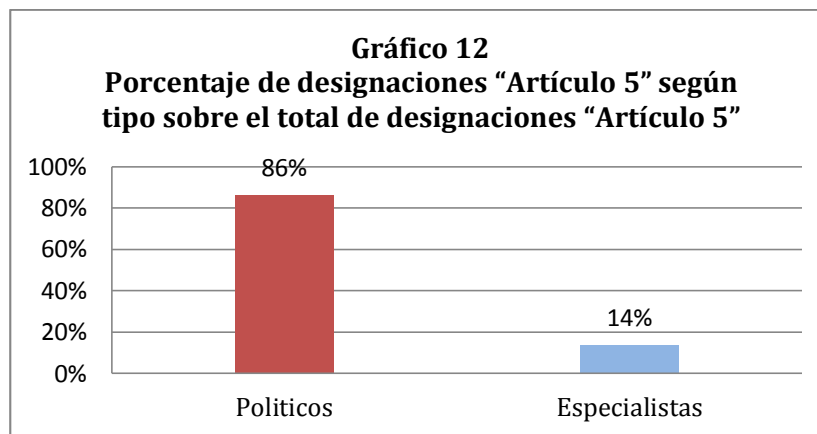
Somos conscientes que esta clasificación puede presentar un alto grado de inexactitud dado que para determinar qué tipo de embajador “Artículo 5” es cada uno realizamos un análisis de sus estudios y especialidades por medio del análisis de los curriculum, de notas periodísticas, biografías y afiliaciones a partidos. A su vez, analizamos el objetivo de la misión diplomática mediante las repercusiones en diferentes periódicos; por ejemplo, Hugo Porta, ex jugador de rugby argentino, fue enviado como embajador a Sudáfrica con el objetivo de restablecer relaciones diplomáticas con ese país luego de un periodo de distanciamiento de la Argentina por el régimen de Apartheid que dominaba el país sudafricano. La designación de Porta es un claro ejemplo de embajador “Artículo 5 especialista” ya que el rugby fue un factor muy importante en la reunificación de ese país y el ex jugador argentino era reconocido allí. Esto hacía que una persona conocida y ligada al principal deporte de ese país sea una buena opción para restablecer las relaciones diplomáticas⁷.

Otro caso a tener en cuenta es el de Martín Balza, ex militar argentino que fue enviado a Colombia como embajador “Artículo 5 especialista” debido a sus conocimientos de la problemática con las FARC que suscitan el problema de la legitimidad territorial en dicho país. Sin embargo, luego fue enviado a Costa Rica, un país sin fuerzas militares, sin ninguna misión particular en una clara designación como recompensa o “afinidad”. Este caso es tomado como un embajador “Artículo 5 especialista” por su primera misión en Colombia.

En este sentido, fueron designados un total de 116 personas con el rango de embajadores extraordinarios y plenipotenciarios según el “Artículo 5” de la Ley 20.597⁸. De este total, nuestra clasificación se desagrega en 99 embajadores “Artículo 5 políticos” y 17 embajadores “Artículo 5 especialistas”. Si convertimos estos embajadores en designaciones, es decir, teniendo en cuenta que un mismo embajador “Artículo 5 especialista o político” pudo ser designado por varios presidentes y a varias embajadas, tenemos un total de 132 designaciones de embajadores “Artículo 5 políticos” y de 21 designaciones de embajadores “Artículo 5 especialistas” sobre un total de 153 designaciones “Artículo 5”.

⁷ Véase: http://especiales.perfil.com/mandela/hugo_porta.php y http://www.fundacionkonex.org/b1247-hugo_porta. Ambos accedidos el 20 de mayo de 2013 a las 17:40hs.

⁸ Es menester tener en cuenta que una misma persona pudo ser designada a diferentes destinos dentro de una presidencia o dentro de varias presidencias por eso el número de 116 embajadores “Artículo 5” es menor que si sumamos todas las designaciones que hicieron los seis presidentes de embajadores de este tipo



De las designaciones de embajadores “especialistas”, el presidente que más posee es Fernández con siete designaciones de este tipo, le sigue Menem con cinco, luego De la Rúa con tres y, por último, Alfonsín, Duhalde y Kirchner con dos. Para dar ejemplos de este tipo de embajadores, vemos que la presidenta Cristina Fernández designó en 2008 a Guillermo Nielsen a Alemania. El embajador Nielsen es PhD de Economía por la Boston University en 1978⁹ y especialista en finanzas y deuda. Su misión fue renegociar los bonos de la deuda argentina en Alemania¹⁰. En otro sentido, designó a Luis Ureta Sáenz Peña a Francia. El abogado y empresario argentino era presidente de Peugeot-Citroën en el país y muy cercano al gobierno francés en materia productiva y de inversiones en el país¹¹. Por su parte, Remes Lenicov fue nombrado como embajador en la Unión Europea por Duhalde, Kirchner y Fernández. El economista argentino es considerado un experto en la materia habiendo sido ministro de economía e investigador¹². Su misión en la Unión Europea fue mejorar los vínculos comerciales de la Argentina con la comunidad económica europea. De la Rúa, en otro sentido, designó al economista y ex ministro de economía Roberto Lavagna¹³ a los Organismos en Ginebra y a la Unión Europea como experto en materia de negociación multilateral y comercio. Lavagna formó parte de los impulsores del proyecto de cooperación regional que culminó con la creación del Mercosur. El presidente Menem, además de Porta y otros, designó a Emilio Cárdenas a la ONU. El abogado Cárdenas es un experto en materia de relaciones internacionales y negociaciones comerciales¹⁴. En la ONU logró que la Argentina obtenga una banca en el Consejo de Seguridad y encaminó la

⁹ http://www.consejo.org.ar/Cvs/nielsen_guillermo.html accedido el 30 de abril de 2013 a las 13:00hs.

¹⁰ Véase: <http://www.laseptima.info/noticias/5346> accedido el 24 de mayo de 2013 a las 15:00hs.

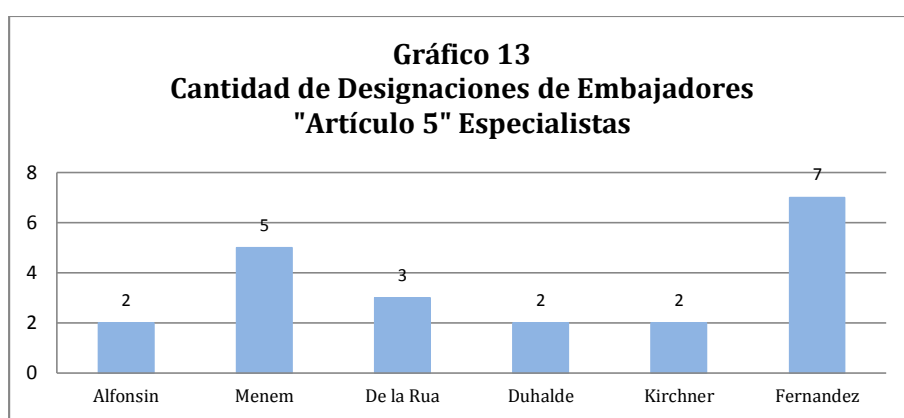
¹¹ Véase: <http://edant.clarin.com/diario/2007/11/25/elpais/p-00801.htm> accedido el 24 de mayo de 2013 a las 09:00hs.

¹² http://www.consejo.org.ar/Cv05/remeslenicov_jorge.htm accedido el 30 de abril de 2013 a las 14:00hs.

¹³ http://www.consejo.org.ar/Cv05/lavagna_roberto.htm accedido el 30 de abril de 2013 a las 14:30hs.

¹⁴ <http://www.estudiocardenas.com/nuestra-gente-cvcompleto.php?id=192&nivel=Of%20Counsel> accedido el 30 de abril de 2013 a las 15:00hs.

creación del cuerpo de cascos blancos que quería Menem para participar activamente en la paz y los derechos humanos internacionales¹⁵. Por otro lado, designó a Alieto Guadagni como embajador en Brasil. El embajador Guadagni es un reconocido economista especializado en relaciones económicas internacionales e impulsor del Mercosur¹⁶. Sus conocimientos sobre Brasil y la importancia regional le valieron para cumplir misión en el país vecino. Alfonsín, por su parte, eligió a Hugo Caminos, abogado especialista en derecho internacional público y ex juez del Tribunal Internacional del Mar¹⁷ que depende de la ONU, como embajador en Brasil. También, designó a Elvo Baldinelli en la Unión Europea. El economista Baldinelli es experto en comercio exterior habiendo sido, por ejemplo, subdirector de política comercial de la CEPAL¹⁸.



De esta forma, el dato de los especialistas permite reducir la “politización” de los presidentes, es decir, podemos restarles esta cantidad de designaciones a los datos de embajadores “Artículo 5” que vimos en las secciones anteriores. No obstante el porcentaje de este tipo de embajadores es muy bajo en relación a la cantidad de designaciones totales de embajadores “Artículo 5”. El 86% de estas designaciones “Artículo 5” totales corresponden a embajadores “Artículo 5 políticos”, es decir, personas cercanas al presidente de turno por sus filiaciones partidarias. Solamente el 14% de estas designaciones fueron de embajadores “Artículo 5 especialistas”, es decir, de personas que, sin ser embajadores de carrera, fueron enviados a cumplir con una misión clara por sus experiencias y profesiones. Este dato general aumenta aún más la importancia que tiene este fenómeno en la Cancillería Argentina y, a su vez, permite sospechar

¹⁵ Véase: <http://www.lanacion.com.ar/172113-anticipado-retorno-de-emilio-cardenas> accedido el 25 de mayo de 2013 a las 02:19hs.

¹⁶ http://www.consejo.org.ar/Cv05/guadagni_alieto.htm accedido el 30 de abril de 2013 a las 15:15hs.

¹⁷ <http://www.fundacionkonex.org/b1300-hugo-caminos> accedido el 30 de abril de 2013 a las 15:30hs.

¹⁸ http://www.consejo.org.ar/Cv05/baldinelli_elvio.htm accedido el 30 de abril de 2013 a las 16:00hs.

que la elección de embajadores “Artículo 5” es por la relación de afinidad y confianza de un presidente con sus pares del partido.

2.6 Conclusiones Descriptivas

En forma de conclusión me propongo resumir las principales observaciones que extraemos de esta parte descriptiva. En primer lugar, y de forma más amplia, nuestro estudio se justifica por el alto porcentaje que existe de designaciones de embajadores “Artículo 5” (43%) en relación con la cantidad de designaciones de embajadores de carrera (57%).

Ahora bien, ¿Cómo contribuyó cada presidente a esta alta politización? La presidenta Cristina Fernández es quien más “politizó” las embajadas durante su periodo presidencial con un 65% de designaciones “Artículo 5”. La lista sigue con Menem (45%), Kirchner (44%), Duhalde (40%), Alfonsín (36%) y De la Rúa (20%). Como se ve por sus presidentes, el Partido Justicialista es más proclive a confiar en embajadores “Artículo 5” (42%) que la Unión Cívica Radical (29%). En contraposición, la Unión Cívica Radical es más proclive a confiar en embajadores de carrera (71%) que el Partido Justicialista (58%).

Con respecto a la localización de los embajadores “Artículo 5” vemos que estos son designados principalmente a América del Sur (61%) y luego a Europa (50%) y Organismos Internacionales (50%). Los siguen América del Norte (48%) y América Central (44%). En la región del M.E.N.A la politización llega al 20% y en África Subsahariana este tipo de embajadores son una rareza con un 9% de politización. Por último, en Asia y Oceanía la “politización” es nula, es decir, las embajadas están “reservadas” para embajadores de carrera.

Con respecto a la localización de los embajadores y los presidentes, en América del Sur, el matrimonio Kirchner es, por lejos, quién más ha enviado embajadores “Artículo 5”. Así, Fernández posee un ratio de politización de 0.93 designaciones “Artículo 5” a este destino y Kirchner tiene un 0.88. Menem se ubica tercero bastante lejos con un 0.58 seguido por Alfonsín con un ratio de 0.47. De la Rúa y Duhalde son los que menos embajadores “Artículo 5” designaron a este continente con alrededor del 0.3 cada uno.

En las segundas localizaciones con mayor cantidad de embajadores “Artículo 5”, Europa y los Organismos Internacionales, los presidentes politizaron de la siguiente manera: en Europa la presidenta Fernández es quien más embajadores “Artículo 5” designó con un ratio de 0.71. Es seguida por Alfonsín con un 0.56 y luego por Menem con un 0.53 y Kirchner con un 0.45. De la

Rúa (0.22) y Duhalde (0) vuelven a ser los que menos politización registran. Con respecto a los Organismos Internacionales, Duhalde se convierte en el presidente que más embajadores “Artículo 5” designó a dichas representaciones con un ratio de 1. Le sigue Fernández con un 0.8 y luego Menem y Kirchner con un 0.55 y 0.5 respectivamente. De la Rúa y Alfonsín presentan muy pocas designaciones de este tipo a ese destino.

En América del Norte los presidentes que mayor cantidad de designaciones “Artículo 5” poseen son Duhalde (ratio de politización de 1), Fernández (0.8), Kirchner (0.67). Menem y Alfonsín poseen 0.4 cada uno y De la Rúa no envió a ningún embajador de este tipo a dicho continente sino que todas sus designaciones han sido de embajadores de carrera. En América Central el presidente que más cantidad de embajadores “Artículo 5” designó fue Menem con un 0.67. Es seguido por Fernández y Duhalde ambos con 0.5. De la Rúa, nuevamente, nunca designó embajadores de este tipo.

En los otros dos países donde hubo embajadores “Artículo 5” pero en menor cantidad, la distribución fue la siguiente: en la región del M.E.N.A. solamente tres presidentes enviaron embajadores de este tipo; Alfonsín encabeza la lista con un ratio de 0.38 seguido por De la Rúa con 0.33. El otro presidente que envió embajadores “Artículo 5” a esta región fue Menem con un 0.17. El resto de los presidentes eligieron siempre embajadores de carrera. En África Subsahariana, por su parte, el único presidente que politizó fue Menem con un 0.2 de designaciones de embajadores “Artículo 5”. Para finalizar, en Asia y Oceanía nunca un presidente designó a un embajador “Artículo 5”.

Como podemos esperar por la anterior descripción, los presidentes del Partido Justicialista han confiado las embajadas en América del Sur (67%) y los Organismos Internacionales (64%) principalmente a los embajadores “Artículo 5”. Y luego han repartido entre embajadores de carrera y “Artículo 5” en América del Norte, Central y Europa con aproximadamente 50% cada uno pero siempre por encima del total de embajadores de carrera. En M.E.N.A y África Subsahariana los porcentajes son muy bajos. En Asia y Oceanía han decidido confiar solamente en embajadores de carrera.

Los presidentes de la Unión Cívica Radical siempre han confiado más en embajadores de carrera que en embajadores “Artículo 5” dado que nunca las designaciones de estos últimos superan a los de carrera. A pesar de ello, donde mayor cantidad de embajadores “Artículo 5” han designado estos presidentes radicales fue en Europa (44%), América del Sur (43%) y en

M.E.N.A. (36%). En Organismos Internacionales (29%), América del Norte (25%) y América Central (18%) las designaciones son relativamente bastante bajas. En África Subsahariana, Asia y Oceanía son nulas.

Por último, focalizando el nivel de análisis en las embajadas en particular, vemos que los presidentes que estudiamos nunca han designado embajadores “Artículo 5” a nueve países: Australia, Canadá, China, Corea del Sur, India, Israel, Japón, Nigeria y Pakistán. Se ubican once países en nuestra categoría de “baja politización”: Dinamarca (0.13), Organismos en Ginebra (0.13), Republica Dominicana (0.14), Arabia Saudita (0.17), Gran Bretaña (0.20), Alemania (0.22), Marruecos (0.22), Sudáfrica (0.25), Holanda (0.29), ONU (0.33), URSS – Rusia (0.33). En los niveles medios de politización se ordenan doce países: Colombia (0.38), Egipto (0.43), Panamá (0.44), Cuba (0.44), Chile (0.5), Bolivia (0.55), Brasil (0.55), Venezuela (0.55), Perú (0.57), Estados Unidos (0.58), España (0.6) y OEA (0.64). En “alta politización” ingresan once países: Costa Rica, Ecuador, México, Portugal y Vaticano con 0.67 cada uno; Francia y Paraguay con 0.7 cada uno; Grecia (0.71), Italia (0.73) y la Unión Europea (0.88). Finalmente, el único país con “politización absoluta”, es decir, donde siempre han sido designados embajadores “Artículo 5”, es Uruguay.

En este sentido, resumiremos donde cada presidente designó la totalidad de embajadores de carreras o de embajadores “Artículo 5”. Alfonsín mantuvo veintidós países solamente con designaciones de embajadores de carrera y diez con todas designaciones “Artículo 5”, estos fueron: Egipto, Grecia, Holanda, Italia, México, Perú, Portugal, Unión Europea, Uruguay y Venezuela. Menem mantuvo catorce países en manos de embajadores de carrera y cinco con absolutas designaciones “Artículo 5”: Costa Rica, Grecia, OEA, Paraguay y Uruguay.

De la Rúa, por su parte, eligió mantener a treinta y cinco países sin designaciones “Artículo 5” y seis totalmente en manos de “Artículo 5”: Uruguay, Unión Europea, Perú, Marruecos, España y Francia. El presidente Duhalde designó solo embajadores de carrera a treinta y siete países y totalidad de embajadores “Artículo 5” a seis: Uruguay, Unión Europea, OEA, Estados Unidos, Cuba y Chile.

Kirchner mantuvo veintiséis países en manos de embajadores de carrera y quince en manos absolutas de embajadores “Artículo 5”: Vaticano, Uruguay, Rusia, Unión Europea, Paraguay, OEA, México, Francia, Estados Unidos, España, Cuba, Colombia, Chile, Brasil y Bolivia. Por último, la presidenta Fernández registró diecinueve países sin designaciones “Artículo 5” y

veinte con todas designaciones de este tipo: Venezuela, Vaticano, Uruguay, Unión Europea, Portugal, Perú, Paraguay, ONU, OEA, México, Italia, Gran Bretaña, Francia, España, Ecuador, Cuba, Costa Rica, Colombia, Chile y Bolivia.

De esta manera, observamos que el Partido Justicialista presenta sólo dos casos en los que la totalidad de los embajadores enviados fueron “Artículo 5”: Uruguay y la OEA. En segundo lugar se ubica Paraguay con un ratio de 0.88 de los embajadores designados “Artículo 5”. Otros ratios altos son los del Vaticano y Costa Rica (0.83) y de la Unión Europea (0.8). Estados Unidos les sigue con 0.78. En total, los presidentes del Peronismo designaron embajadores “Artículo 5” en mayor o menor medida a treinta y dos embajadas. En oposición, hay once embajadas donde nunca un presidente del PJ designó embajadores de este tipo.

La Unión Cívica Radical, por su parte, designó embajadores “Artículo 5” en veinte embajadas y nunca, es decir siempre de carrera, en veintitrés. Las embajadas cuyos presidentes designaron solamente embajadores “Artículo 5” fueron Venezuela, Uruguay, Unión Europea, Perú, Holanda y Grecia.

En relación a los cambios de embajadores, vemos que durante el primer año de gobierno, los presidentes argentinos suelen cambiar gran parte del cuerpo diplomático. Esto nos permite concluir que existe una gran volatilidad del cuerpo diplomático entre administraciones de gobierno. Especialmente, como es esperable, aquel que lo conforman los embajadores “Artículo 5” ya que, de los 153 cambios totales que realizaron los presidentes en sus primeros años de gobierno, 62 fueron hacia embajadores “Artículo 5”, es decir, 40% de nuevos nombramientos se hicieron por discreción de los presidentes en los primeros años de gobierno para creación de sus propias “burocracias personales”. Así, los presidentes Alfonsín, Menem y De la Rúa fueron los que más cambios hicieron con respecto a su antecesor. Duhalde, por las condiciones provisionales de su gobierno, realizó pocos cambios. Kirchner, por su parte, cambió la mitad de los embajadores con respecto a Duhalde, su antecesor. Fernández, en cambio, solo modificó once embajadores con respecto a la presidencia de su marido. Esto nos muestra la convergencia de sus gobiernos.

Ahora bien, una segunda conclusión que surge de esta observación, y nos permite ver qué presidente generó una mayor “burocracia personal” en su primer año de gobierno, es la que nos brinda los tipos de cambios que realizaron los presidentes en su primer año de gobierno. En este sentido, el presidente que más “mantuvo profesionalización”, es decir, que cambio de

embajador de carrera a embajador de carrera, fue De la Rúa. En oposición, el presidente que más “mantuvo politización”, es decir, que cambio de embajador “Artículo 5” a embajador “Artículo 5” fue Menem. Por otra parte, el presidente que más “profesionalizó” en su primer año de gobierno, es decir, que cambio de embajador “Artículo 5” a embajador de carrera, fue De la Rúa. Por último, el presidente que más “politizó” en su primer año de gobierno, es decir, que más cambios realizo de embajador de carrera a embajador “Artículo 5”, fue Menem.

El análisis profundo de estos datos nos muestra que la presidenta Fernández es la que posee el ratio más alto de cambio de embajadores hacia “Artículo 5” en relación a la totalidad de cambios que realizó en su primer año de gobierno. Así, de once cambios, 8 fueron hacia “Artículo 5” es decir, un ratio de 0.72. Es seguida por Menem con un ratio de 0.58 (veintiún cambios hacia “Artículo 5” sobre treinta y dos cambios en total) y luego por Duhalde con 0.42 y Kirchner con 0.41. Los presidentes radicales se ubican en último lugar de creación de “burocracias personales” con 0.28 Alfonsín y 0.21 De la Rúa.

Por último, el análisis de las profesiones de los embajadores “Artículo 5” permite dar cuenta de una observación muy interesante con respecto a la confianza: los presidentes argentinos elijen con mayor frecuencia embajadores “Artículo 5” que provienen de su mismo partido político. Esto permite sospechar que la teoría del Principal-Agente puede ser de gran ayuda para entender este fenómeno debido a que el partido político es una forma de asegurar la lealtad ya que sus miembros tienen, a priori, intereses similares que los del presidente.

Universidad de
San Andrés

3. ¿Qué factores influyen en la designación de embajadores “Artículo 5”?

Luego de todas nuestras observaciones descriptivas hay algo que queda claro: los presidentes argentinos decidieron confiar, en mayor o menor medida, gran parte de las embajadas argentinas en el exterior a personas ajenas al cuerpo diplomático del Servicio Exterior de la Nación. En otras palabras, las designaciones de embajadores “Artículo 5” son una constante en la política exterior argentina. Esta observación nos hace preguntarnos ¿Qué hace que un presidente elija confiar las embajadas a personas ajenas al cuerpo diplomático especializado?

Como hemos señalado y remarcado anteriormente, no existen estudios académicos que brinden explicaciones sobre las motivaciones y los factores que tiene en cuenta un presidente al elegir a sus embajadores. Sin embargo, una forma interesante de pensar el fenómeno de la designación de embajadores “Artículo 5”, más allá que la ley 20.957 lo permita, puede ser siguiendo a la teoría del Principal-Agente. Esta teoría sostiene que un principal, en este caso el presidente, delega en el agente, en este caso el embajador, las responsabilidades de llevar adelante una misión, en este caso la política exterior, alineada con el objetivo del principal. Sin embargo, el dilema que aquí surge es que muchas veces los incentivos del agente pueden no estar alineados con los incentivos del principal y el primero puede tener su propia agenda y hacer caso omiso a las indicaciones del principal. Este dilema está presente en todo momento en que un Presidente tiene que designar a un embajador, sin embargo, toma mayor relevancia al momento de elegir embajadores en las embajadas que tienen más importancia para la Argentina de modo que la opción de designar un embajador “Artículo 5” de su confianza reduce la incertidumbre que propone la delegación. Designar un embajador de carrera, que puede o no estar alineado a las preferencias del presidente porque es parte del cuerpo permanente del Servicio Exterior de la Nación más allá de quién sea el titular del poder ejecutivo, mantiene el dilema como está planteado y de esta forma, los riesgos de que el agente no cumpla los intereses del principal. Ahora bien, la desventaja que presenta designar embajadores “Artículo 5” es que estos pueden ser incompetentes mientras que los de carrera son personas especializadas y profesionales. De esta forma, el dilema intuitivo queda planteado entre elegir a un agente fiel pero incompetente o a otro que no conocemos si es fiel o no pero es profesional y muy competente¹⁹. En la Argentina, aparentemente, el problema de la confianza predomina sobre la

¹⁹ Claro está que puede estar el caso de que haya un embajador “Artículo 5” muy competente e infiel y un embajador de carrera incompetente y fiel.

competencia y la designación de embajadores “Artículo 5” sirve para mitigar los efectos de este dilema, especialmente, en las embajadas importantes para el país.

Ahora bien, teniendo en cuenta esta lógica de designar embajadores “Artículo 5” porque permiten reducir los riesgos de que el agente no cumpla con los objetivos que el presidente desea, intentaremos analizar nuestras hipótesis cuantitativamente. Para esto, debido a la nula literatura sobre el tema, pensaremos en cuatro posibles factores que hacen que un presidente elija a sus embajadores por confianza y lealtad para llevar adelante sus objetivos. A saber: la categoría de destino, la distancia o cercanía geopolítica, el comercio exterior de la Argentina con el país de destino y el poder del país de destino en el sistema internacional.

De esta forma, nuestras hipótesis son cuatro.

Nuestra primera hipótesis sostiene que a mayor categoría de destino de la embajada, mayor probabilidad de designaciones de embajadores “Artículo 5” a esa embajada. Esta hipótesis intenta testear la designación de embajadores “Artículo 5” por “favores políticos” o “premios” teniendo en cuenta la idea que tiene la opinión pública en general y a la que hace referencia Pereira (2003) sobre el caso español. Creemos que la categoría de destino es un indicador de “comodidad” para el embajador ya que estas son asignadas por la cancillería en relación a variables como el acceso a la educación en el país donde se encuentra la embajada, el acceso a la salud, las condiciones de salubridad, el crecimiento y desarrollo económico, la situación política, entre otros. En este sentido, cuanto mayor sea la categoría de destino, mejores son las condiciones de vida en ese país. Generalmente, las embajadas en los países donde la categoría de destino es alta requieren que el embajador haya estado representando al país en embajadas de menor categoría durante gran parte de su vida y es visto como un “premio” por su trayectoria y rendimiento. De esta manera, entonces, si creemos que los “favores políticos” son un factor que influye en la designación de estos embajadores, esperamos que haya gran cantidad de embajadores “Artículo 5” designados a embajadas de categoría de destino altas. Esta variable independiente es extraída de la clasificación que hace la cancillería de las embajadas: existen seis categorías: A1; A2; B1; B2; C y D. Los países A1 son los que mejores condiciones tienen y los países D los que peores. En nuestra muestra los países son A1; A2; B1; C y D. No tomamos registros de categoría B2 dado que en esta solo se encuentran Consulados²⁰.

²⁰ Para más información ver la Resolución Ministerial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto número 412/2012 y Artículo 22 de la Ley 20.957.

Nuestra segunda hipótesis sostiene que a mayor cercanía del país de destino, mayor probabilidad que el embajador sea “Artículo 5”. La región es un ámbito de mucha importancia para la política exterior de la Argentina debido a las similitudes históricas y culturales, la problemática fronteriza, el intercambio de personas, la seguridad nacional, los acuerdos de comercio e intercambio, entre otras muchas cosas. Esta importancia hace que un presidente, siguiendo la teoría del Principal-Agente, elija designar embajadores de su confianza para llevar adelante la política exterior y que ésta no se desvíe de sus objetivos e ideas. Esta variable fue confeccionada midiendo las distancias de Buenos Aires a cada una de las capitales donde se ubica la embajada argentina en cada país con Google Maps.

Nuestra tercera hipótesis sostiene que a mayor comercio exterior de la Argentina con el país de destino, mayor probabilidad que el embajador en ese país sea un embajador “Artículo 5”. Por las ventajas competitivas de la Argentina y la política económica y comercial que predominaron históricamente, un país importante para la Argentina es un país con el cual se mantenga una relación comercial fructífera. En este sentido, un presidente elegirá embajadores de su confianza en estos países para reducir los costos del dilema del Principal-Agente y, de esta forma, llevar adelante la política comercial de forma directa según los intereses del presidente y sin la necesidad de pasar por la burocracia de la Cancillería. De esta manera, el comercio exterior se mide en términos de porcentaje del comercio con el país de destino como porcentaje del comercio total de la Argentina en cada año. Luego estos datos son capturados por presidencia (es decir se reúnen los datos de cada año de cada presidencia) y se hace un promedio del porcentaje del comercio de la Argentina con el país de destino sobre el porcentaje del comercio total de la Argentina en cada año. Para dar un ejemplo: se toma el porcentaje de comercio de la Argentina con Brasil durante el año 1983 sobre el total del comercio de la Argentina en ese año. Luego se reúnen los porcentajes de los seis años del gobierno de Alfonsín y se hace un promedio. Ese promedio es el dato que tomamos. Los datos de comercio exterior son extraídos de la página web de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y BADECEL (Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe) que pertenece a la CEPAL.

Nuestra cuarta hipótesis sostiene que a mayor poder del país de destino, mayor probabilidad que el embajador designado sea Artículo 5. El mecanismo que explica esta hipótesis radica en la importancia que tienen los países poderosos como líderes del sistema internacional. En este sentido, y teniendo en cuenta la influencia que tiene el sistema internacional sobre la política

exterior de un país, es esperable que un presidente elija designar embajadores de su confianza para que representen sus intereses de forma directa en esos países. En este caso, utilizamos una variable confeccionada por la Correlates of War Project que es el CINC. La variable CINC es un ratio que va de 0 a 1 y representa el poder material del país teniendo en cuenta demografía, desarrollo económico, presupuesto de defensa, entre otras cosas.

La variable dependiente que intentará ser explicada es el ratio de politización. Esto es, la cantidad de embajadores “Artículo 5” designados por un presidente a un país dividido por la cantidad total (los de carrera más los “Artículo 5”) de embajadores designados por un presidente a ese país. Esta forma de observar el fenómeno nos arroja un total de 258 observaciones (ya que estudiamos seis presidentes en cuarenta y tres embajadas).

Tabla 4

Resultados

	Politizacion
Categoria de Destino	0.102*** (4.31)
Distancia	-0.0000234*** (-3.49)
Promedio Comercio	-0.343 (-0.39)
Promedio Cinc	0.807 (0.84)
_cons	0.189 (1.64)
<i>N</i>	255

t statistics in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Los resultados de nuestro estudio (Tabla 4) reportan que existe gran significatividad en las regresiones de dos de nuestras variables independientes con nuestra variable dependiente. En este sentido, podemos afirmar que el “premio” es un factor importante a tener en cuenta en la designación de embajadores “Artículo 5” por parte de un presidente y, por otro lado, que la región también es un factor relevante a la hora de designar este tipo de embajadores. El

comercio exterior con el país de destino y el poder de país de destino no parecen ser factores relevantes que considere un presidente al elegir a su “burocracia personal”. A continuación presentamos y analizamos los principales descubrimientos de nuestra tesis.



Universidad de
San Andrés

4. Conclusiones Finales

Las motivaciones que nos llevaron a realizar la presente investigación fueron tres: confeccionar una base de datos de los embajadores argentinos de 1983 hasta el 2012 en cuarenta y tres países; presentar una descripción basada en datos confiables, más allá del conocimiento público del problema, sobre la intensidad del fenómeno de la designación de embajadores políticos o “Artículo 5” en la Argentina desde 1983 hasta 2012; y, aportar un punto de partida explicativo sobre los factores que inciden en la toma de decisiones de un presidente para designar este tipo de embajadores. En este sentido, consideramos que todos ellos se cumplieron satisfactoriamente.

En primer lugar, la confección propia de la base de datos logró recolectar información confiable sobre los embajadores argentinos que estuvieron al frente de cuarenta y tres embajadas desde 1983 hasta 2012 y brindar estos datos en forma de observaciones año-país (dando un total de 1290) y de designaciones efectivas (dando un total de 258).

En segundo lugar, las descripciones generales, por regiones y por países cruzadas con los distintos presidentes y partidos políticos demostraron la importancia que tiene la designación de embajadores “Artículo 5” en la Cancillería Argentina. En otras palabras, los presidentes argentinos confían gran parte de sus embajadas a personas ajenas al cuerpo permanente del Servicio Exterior de la Nación con los que mantienen confianza o afinidad. La medida del fenómeno nos permitió avanzar con nuestro segundo objetivo, es decir, pensar en posibles factores que incidan en las decisiones de un presidente al momento de elegir a sus embajadores “Artículo 5” para presentar un punto de partida para futuros estudios.

En este sentido, en tercer lugar, pensando el fenómeno mediante la teoría del Principal-Agente y apropiándonos de una hipótesis que maneja la “opinión pública” (además de Pereira, 2003), confeccionamos cuatro hipótesis: la primera hipótesis, que nos permitió testear esta idea de que los embajadores “Artículo 5” son designados como recompensa de “favores políticos” o “premios”, demostró tener una gran importancia; la segunda hipótesis, pensada sobre el dilema del Principal-Agente y la relevancia de la región para la política exterior de la Argentina, también se comprobó con gran significatividad; ahora bien, las hipótesis tres y cuatro, pensadas con el dilema del Principal-Agente y que hacían referencia a la importancia del comercio exterior con el país de destino y al poder del país de destino respectivamente, no parecen poder explicar este fenómeno.

Los resultados cuantitativos nos permiten pensar que el dilema sólo se presenta en países de la región y, aparentemente según el análisis descriptivo, éste está más presente en el Partido Justicialista que en los radicales. Al parecer, los peronistas valoran más la fidelidad que la competencia. Esta observación, es un descubrimiento descriptivo de nuestra tesis que escapa a nuestros fines y es presentada aquí con el objetivo de que sea tema de debate en futuras investigaciones. Con respecto a la importancia de la categoría de destino, creemos que es necesario pensar con mayor seriedad sobre esta hipótesis que sostiene que los embajadores Artículo 5 son designados como recompensas o “premios”. Esta idea, manifestada mayormente por la “opinión pública” (por ejemplo Mitre, 2010), es, según nuestros resultados, un factor muy relevante. En este sentido, pareciera que la creación de “burocracias personales” responde más a una lógica de “amiguismo” que de necesidad por la consecución de objetivos de forma más eficiente²¹. Si bien este análisis escapa a nuestros objetivos, podemos pensar la importancia de este factor por las características del sistema político argentino que iluminan Spiller y Tommasi (2011), en especial, a lo que refiere a las altas tasas de rotación de la burocracia por la volatilidad de las políticas públicas y la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para tomar decisiones de forma unilateral. Estos dos factores, en conjunto, generan, según los autores, la creación por parte del ejecutivo de una “burocracia paralela transitoria” más afín a sus intereses²². En este sentido, si bien la política exterior argentina ha tenido cambios y continuidades desde 1983 hasta la actualidad, son, a diferencia de lo que sucede en otras políticas públicas, llamativamente más los ejemplos de continuidades²³: la cuestión de la soberanía sobre las Islas Malvinas es una constante de los gobiernos argentinos desde 1983 hasta la actualidad²⁴; por otro lado, el interés por la no proliferación nuclear y el desarrollo de tecnologías nucleares para fines energéticos²⁵; en otro sentido, la importancia y la lucha por los derechos humanos²⁶; también, la relevancia política, económica y militar de la cooperación regional (acuerdos bilaterales y multilaterales con países de la región en estas materias; ej. Mercosur)²⁷, y la política de defensa ligada a bajos presupuestos y control civil; en quinto lugar,

²¹ Aquí se podría utilizar el análisis cualitativo de las profesiones de los embajadores “Artículo 5” para dar cuenta de las diferentes misiones y sus resultados en los países a los que fueron enviados. De esta forma, se puede comprender si el embajador, más allá de ser ajeno al cuerpo diplomático de la cancillería, era un especialista para ejecutar la política exterior en el país de destino o si simplemente fue enviado como “premio”.

²² De aquí sacamos la idea que luego reformulamos en nuestro concepto de “burocracias personales”.

²³ Cf. Merke, Federico y Tokatlian, Juan Gabriel (2011).

²⁴ Cf. Escudé y Cisneros (1998).

²⁵ Véase la riquísima historia de la CNEA en su sitio web.

²⁶ Para el caso de Alfonsín véase Russell (1996). El kirchnerismo ha tenido una política de derechos humanos muy activa.

²⁷ Confróntese con: Russell (1994: pp. 11); Corigliano (2006b); Escudé y Cisneros (1998). Russell y Tokatlian (2003: pp. 43 en adelante).

la relación estable, en mayor o menor medida, con los Estados Unidos²⁸²⁹³⁰; y por último, la relevancia de las exportaciones de la agroindustria en la economía y el comercio exterior del país³¹. En este sentido, podemos pensar que la política exterior argentina no ha presentado cambios significativos que requieran que el ejecutivo nombre a una “burocracia personal” para hacer cumplir sus objetivos mejor que lo que podrían cumplirlos los embajadores de carrera preparados por la propia Cancillería. Así, la designación de embajadores “Artículo 5”, que efectivamente constituye la creación de una “burocracia personal”, no pareciera responder a una lógica de necesidad por parte del ejecutivo.

De esta forma, en conclusión, nuestro estudio arroja que existen dos factores relevantes a tener en cuenta por los presidentes al momento de designar embajadores “Artículo 5” en la Argentina, estos son: el “premio” por “amiguismo” o afinidad del embajador “Artículo 5” con el presidente de turno; y la cercanía geopolítica con el país de destino por la importancia de la región. En este sentido, es posible pensar en una solución intermedia que tome como factor relevante a la teoría del Principal-Agente cuando se refiera a la elección de embajadores para los países de la región y luego, al factor del “premio” o “recompensa” para enviar embajadores “amigos” a países donde las condiciones de vida sean buenas.

Más allá de nuestros descubrimientos explicativos, que son sólo un primer punto de partida y merecen un análisis más profundo y detallado, creemos que para futuras investigaciones un análisis cualitativo, teniendo en cuenta la importancia de los factores de “primera imagen” en la ejecución de la política exterior que resaltan, entre muchos, Byman y Pollack (2001), mediante entrevistas con los presidentes argentinos y sus ministros de relaciones exteriores

²⁸ Russell (1994) muestra como uno de los “*ejes estructurantes*” de la política exterior de Alfonsín fue “*el desarrollo de una ‘relación madura’ con Estados Unidos que equidistara tanto del alineamiento automático como de posiciones de confrontación o ruptura*” (Russell, 1994: pp.7)

²⁹ Ver anexo I donde se observa el porcentaje de coincidencia de votos de Argentina con Estados Unidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, excluyendo resoluciones por consenso. Este cuadro demuestra que, si bien en la década del Menemismo las relaciones “carnales” con Estados Unidos son de mayor convergencia más no de alineamiento automático (Corigliano, 2006a), en las otras presidencias los porcentajes se mantienen entre el 20% y el 39%. Inclusive en el primer año de gobierno de Menem el porcentaje toca su punto más bajo: 12,5% y durante la presidencia de Fernández, llega a tocar el 48%.

³⁰ Si bien sobran los ejemplos de acercamiento con Estados Unidos durante el menemismo, durante el kirchnerismo también podemos encontrar ejemplos de estos como el envío de tropas a Haití o la votación de condena en la ONU al plan iraní (Corigliano, 2006a) (más allá que ahora esto haya cambiado, el omnibalanceo, concepto de Corigliano, predomina en las políticas exteriores peronistas con respecto a la relación con Estados Unidos). Véase también Corigliano (2010). Para Russell (2010) el concepto que define las relaciones con Estados Unidos es el “pragmatismo” con excepción de la época de Menem donde predominaba la “relación carnal”.

³¹ Basta ver cualquier informe económico sobre las exportaciones y la entrada de divisas en la Argentina para dar cuenta de la estabilidad de este aspecto comercial en la política exterior más allá de los embates sufridos por el sector agropecuario y los intentos por industrializar el país.

pueden poner luz sobre otros factores que inciden en este tipo de designaciones o sobre la manera en que los factores que proponemos nosotros inciden.



Universidad de
San Andrés

5. Referencias y Bibliografía

AMORIM NETO, Octavio (2011), De Dutra a Lula: A conducao e os determinantes da política externa brasileira, Rio de Janeiro: El Sevier.

BYMAN, Daniel L. and POLLACK, Kenneth M. (2001), “Let Us Now Praise Great Men. Bringing the Statesman Back In”, *International Security*, Vol. 25, N° 4, Spring, pp. 107-146.

CORIGLIANO, Francisco (2001), “Argentina y Estados Unidos: giros, reformas y ajustes. Un breve análisis comparativo de las gestiones de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa en materia de relaciones argentino-norteamericanas”, revista *Criterio*, N° 2258, Buenos Aires, febrero, pp. 11-14.

CORIGLIANO, Francisco (2006a), “Elementos de cambio y continuidad y cuestiones pendientes en las políticas exteriores de los gobiernos peronistas: de Perón a Kirchner”, *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Tomo XXXII-2005, Buenos Aires, en sitio www.ancmvp.org.ar

CORIGLIANO, Francisco (2006b), “El espacio del MERCOSUR en la política exterior argentina: de Menem a Kirchner (1991-2006)”, revista *Agora Internacional*, Buenos Aires, Año 1, N° 2, Diciembre, pp. 34-35.

ESCUDE, Carlos Y CISNEROS, Andrés (1998). Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Buenos Aires: CARI. <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>

MERKE, Federico y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2011), “La política exterior como política pública” (de próxima publicación).

MITRE, Bartolomé (2010). “No más embajadores políticos” (editorial del diario La Nación 14/07/2010) en *TEMAS de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales* editada por el APCPSEN, Año III, N°3, Septiembre.

PEREIRA, Juan Carlos (2003). La política exterior de España (1800-2003). Barcelona: Ariel.

RUSSELL, Roberto (1994), “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina”, en revista *América Latina /Internacional*, Nueva Epoca, Vol. 1, N° 2, Buenos Aires.

RUSSELL, Roberto (1996), "Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989", en *Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 204*, de FLACSO / Argentina, Buenos Aires, Julio.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2003), *El lugar del Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

RUSSELL, Roberto (2010), "Argentina y Estados Unidos: una relación distante", *Agenda Internacional*, Año 6, N° 21, Buenos Aires, marzo 2010, pp. 26-45.

SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano (2011), *Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?* En SCARTASCINI, Carlos; SPILLER, Pablo; STEIN, Ernesto; y TOMMASI, Mariano (2011), *El Juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Bogotá, BID.



Universidad de
San Andrés

6. Anexos

6.1 Anexo I

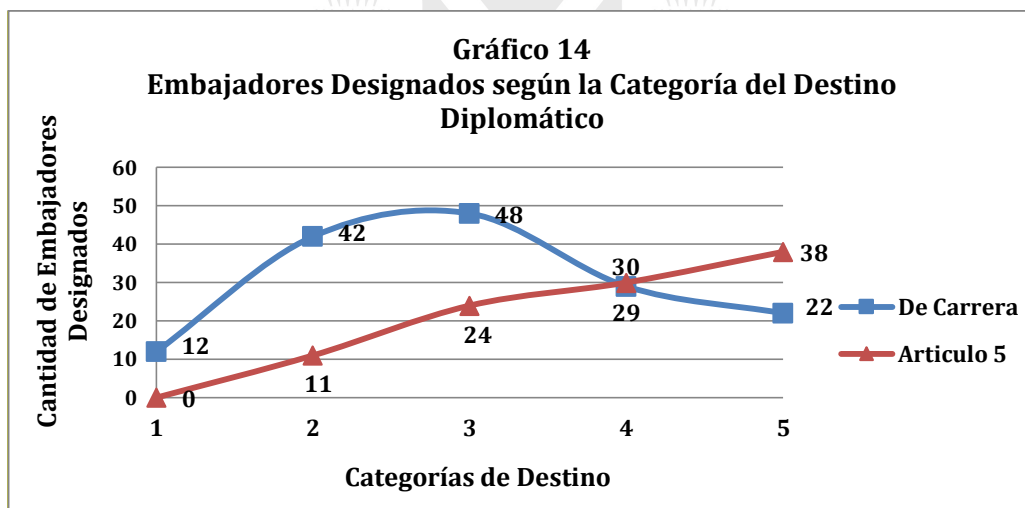
Porcentaje de coincidencia con Estados Unidos de Votos en la Asamblea General de la ONU, excluyendo resoluciones por consenso:

Año	Argentina
1990	12.5
1991	41.0
1992	44.4
1993	53.8
1994	67.9
1995	68.8
1996	60.7
1997	56.1
1998	50.0
1999	44.4
2000	44.2
2001	32.8
2002	34.2
2003	24.3
2004	25.0
2005	26.9
2006	24.1
2007	15.8
2008	25.6
2009	36.4
2010	39.7
2011	48.7
2012	37.8

Fuente: U.S. Department of State, <http://www.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm>

6.2 Anexo II

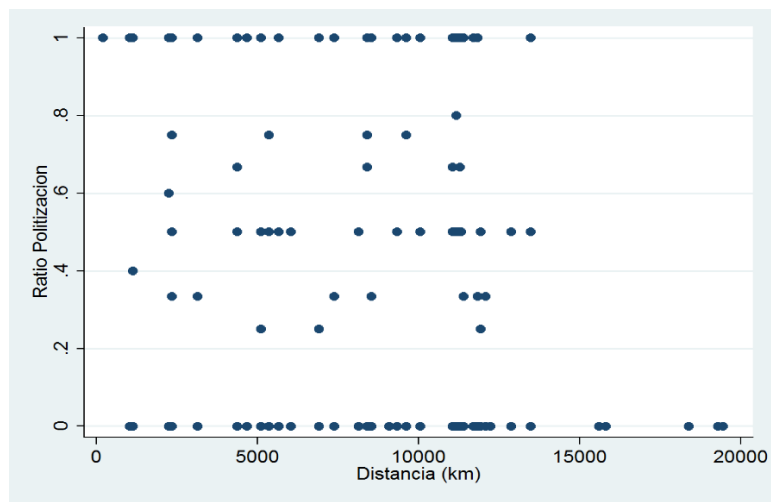
Para dar más detalles de los resultados positivos de nuestras regresiones, realizamos dos gráficos que ponen de manifiesto de forma directa a estos. Con respecto a la categoría de destino, se observa que en los países con categoría D (en nuestro caso los de valor 1) nunca ha habido una designación de un embajador “Artículo 5” y ha habido 12 designaciones de embajadores de carrera. En la categoría C (en nuestro caso los de valor 2) se observan 42 designaciones de embajadores de carrera y 11 de embajadores “Artículo 5”. En la categoría B1 (en nuestro caso los de valor 3) se observan 48 designaciones de embajadores de carrera y 24 designaciones de embajadores “Artículo 5”. En la categoría A2 (en nuestro caso los de valor 4) vemos 30 designaciones de embajadores de carrera y 29 de embajadores “Artículo 5”. Por último, en la categoría de destino A1 (en nuestro caso los de valor 5) ha habido 22 designaciones de embajadores de carrera y 38 designaciones de embajadores “Artículo 5”.



Con respecto a la distancia, se observa como la distribución donde el ratio de politización es uno predomina en países que se encuentran entre 0 y 10000 km de distancia. Los ratios ceros, es decir, donde nunca hubo embajadores “Artículo 5” predomina en países a partir de los 10000 kms.

Gráfico 15

Distribución de los ratios de politización por distancia (km)



Universidad de
San Andrés