

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Política Burocrática en la Formación de la Política Exterior  
Norteamericana Hacia Argentina Durante la Primera Presidencia Bush  
(2001-2005)**

Alumno: Pablo Scuticchio

Tutor: Francisco Corigliano

Firma del tutor

Junio, 2012

## **Abstract**

Partiendo de la premisa de que el Estado no se comporta como un actor unitario, reconceptualizamos el proceso de toma de decisiones bajo la perspectiva de la teoría de la política burocrática según es desarrollada por G. Allison. Esta identifica a las decisiones de política exterior como el resultado de una puja de poder entre burocracias e individuos dentro del Ejecutivo.

El caso empírico es la política exterior norteamericana durante la primera presidencia de George W. Bush (enero 2001 – enero 2005) hacia la Argentina. Específicamente, se analizarán las interacciones entre los Departamentos de Estado y Tesoro en la agenda de la deuda pública (el *default* de diciembre del 2001, las negociaciones con el FMI y la reestructuración de enero del 2005) y entre los Departamentos de Estado y Defensa en la agenda de defensa y seguridad (la posible participación argentina en Irak, los ejercicios militares conjuntos Águila III y la Triple Frontera).

Palabras clave: política burocrática – George W Bush – Estados Unidos – Argentina

## **Índice**

<b>Introducción</b>	<b>Pág. 1</b>
<b>Capítulo 1</b>	<b>Pág. 7</b>
<b>Capítulo 2</b>	<b>Pág. 20</b>
<b>Capítulo 3</b>	<b>Pág. 29</b>
<b>Capítulo 4</b>	<b>Pág. 41</b>
<b>Conclusión</b>	<b>Pág. 53</b>
<b>Apéndice</b>	<b>Pág. 57</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>Pág. 58</b>



## Introducción

El presidente de los Estados Unidos es una de las personas más estudiadas del mundo. Desde el nacimiento de la República, su oficina ha sido objeto de una especial atención. Ya advertía Alexander Hamilton, en el Número 67 de *El Federalista*: “Difícilmente habrá otra parte del sistema cuya organización ofreciese tantas dificultades como esta...”<sup>1</sup>

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos asumió la posición dominante en el escenario mundial. Esta nueva responsabilidad obligó a expandir exponencialmente las dependencias del Ejecutivo para que esté a la altura de las nuevas demandas y compromisos internacionales. En 1947, el presidente Truman sancionó la National Security Act que crea la burocracia de política exterior tal como lo conocemos hoy.<sup>2</sup> Actualmente, el presidente preside sobre un personal de 5 millones, reunido en quince grandes departamentos y cientos de otras organizaciones y agencias, que gastan casi \$3 trillones al año en miles de programas y políticas en Estados Unidos y alrededor del mundo.<sup>3</sup>

El enfrentamiento ideológico que también fue la Guerra Fría le agregó a la oficina del presidente el título de “Líder del Mundo Libre”, rotulo que ha perdido algo de su candor luego de la disolución de la Unión Soviética. Dada la complejidad y vastedad del aparato organizativo del Ejecutivo que encabeza el presidente norteamericano, nos preguntamos: ¿que tan líder es el Líder del Mundo Libre?

El problema al cual nos enfrentamos es que, a pesar de los esfuerzos del presidente, hay áreas de la política exterior norteamericana que parecieran no estar controladas por él mismo. Esta afirmación va a contramano de uno de los supuestos del realismo: el Estado como actor unitario. Este supone que quienes participan en el proceso de toma de decisiones, burocracias y funcionarios, no tienen intereses particulares que afectan la

---

<sup>1</sup> Hamilton, A., Madison, J., Jay, J.. *El Federalista*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1994. Pág. 285.

<sup>2</sup> Con esta ley se creó el Departamento de Defensa, la CIA, el Consejo de Seguridad Internacional y el Estado Mayor Conjunto. Zegart, A. *Flawed Design: The Evolution of the CIA, JCS and NSC*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999. Citado en Rosati, J. A., y Scott, J. M. *The Politics of United States Foreign Policy*. Boston, MA: Wadsworth, 2011. Pág. 98.

<sup>3</sup> Rosati, Jerel *et al.* *Op. Cit.* 96.

búsqueda del interés nacional. En definitiva, se asegura que es un proceso racional, llamado por G. Allison Modelo I o de Actor Racional.<sup>4</sup>

No obstante, observamos que las organizaciones y agencias del Ejecutivo se comportan como unidades independientes, siguiendo sus propias reglas internas e intereses. Este tipo de organizaciones son las que llamamos burocracias.<sup>5</sup> Estas definen supervivencia y bienestar con la búsqueda de autonomía: fondos propios, jurisdicción reconocida y libertad de acción. Así, en su Modelo II o Modelo de Comportamiento Organizacional, Allison estudia este fenómeno.

Y por último, las burocracias que participan dentro del proceso de toma de decisiones lo hacen por medio de individuos, generalmente quienes las encabezan. En su Modelo III o de Política Intragubernamental, Allison explica como estos siguen siendo individuos interesados, donde sus aspiraciones políticas, ideología y personalidad tienen un rol explicativo importante.

Conjuntamente, el Modelo II y III son lo que se conoce como “política burocrática”, La política burocrática sería la participación directa de las organizaciones que componen el Ejecutivo en la de toma de decisiones estatal como actores autónomos, haciendo que este funcione como una proceso de negociación política autointeresada permanente donde las unidades guardan cierta capacidad propia para implementar su propio programa.

Sin embargo, desde que Allison la publicó en 1971, se debate el alcance de su teoría. Para S. Krasner, el espacio donde impera la política burocrática es limitado. Allison estaría subestimando el poder del jefe de gobierno. El presidente cumple un rol racionalizador suprimiendo las manifestaciones de autonomía burocrática: centraliza el proceso de toma de decisiones, se asegura que haya información completa y maximiza las utilidades del interés estatal. Cuando un tema le parece marginal, delega su operatividad a

---

<sup>4</sup> Definiremos racionalidad como el comportamiento: a) consistente que es apropiado a los objetivos específicos dentro de una situación dada y b) maximiza ganancias. Allison, G. y Zelikov, P. *The Essence of Decision*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers, 1999. Pag. 17.

<sup>5</sup> Nuestra definición de burocracias es mínima: un tipo de organización dentro del Estado formada por personal no electo a quien se le asigna funciones dentro de la división de trabajo estatal.

las burocracias del Ejecutivo, muchas veces con funciones y jurisdicciones superpuestas, acrecentando la validez explicativa de la política burocrática.<sup>6</sup>

Aunque este es un debate que ya lleva casi cuatro décadas en la academia norteamericana, creemos que ha influido solo de manera tangencial en la escena argentina.<sup>7</sup> Pocos son los estudios que utilizan a la teoría de la política burocrática en profundidad para entender la relación bilateral entre Estados Unidos y Argentina.<sup>8</sup> En general, se conceptualiza a “Estados Unidos” como un actor unitario con un orden de preferencias claro.<sup>9</sup> Esto pasa por alto incoherencias y contradicciones inexplicables en la política exterior norteamericana que tienen efectos fundamentales en la relación bilateral.

Nuestro interés es aplicar la teoría de la política burocrática, basándonos en el modelo de Allison pero enriqueciéndola con los aportes de otros autores, a la política exterior del Ejecutivo norteamericano hacia Argentina en el marco de la relación bilateral durante la primera presidencia de George W Bush (Enero 2001 – Enero 2005).

Sin embargo, las relaciones bilaterales implican un número inconmensurable de actores y temas a tratar. Trabajaremos con los Departamentos de Estado, Defensa y del Tesoro (las agencias más activas en la relación bilateral) y los temas bilaterales prioritarios: la deuda pública externa argentina (el *default* de diciembre del 2001, las negociaciones con

---

<sup>6</sup> Krasner, S. “Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)”. En J. Ikenberry (Ed). *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. New York: Georgetown University, 2005. Pp. 447-448.

<sup>7</sup> Hay trabajos que son la excepción a la tendencia, identificando algunas manifestaciones que no corresponden con la conceptualización del Estado norteamericano como actor unitario, como las diferencias entre Congreso y Presidente o entre las agencias del Ejecutivo. Sin embargo, pocas veces hacen un análisis micro de estas diferencias burocráticas. Ver Russell, R. “América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?”, *Nueva Sociedad*, No. 206, (Nov.-Dic., 2006); Rapoport, M. “Argentina y la Segunda Guerra Mundial: mitos y realidades”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 6, No. 1, (Ene.- Jun., 1995); Deare, C. A. “La militarización en América Latina y el papel de los Estados Unidos”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, No. 3, 2008.

<sup>8</sup> La excepción más notable es *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación Argentina: 1942-1949* de Carlos Escudé

<sup>9</sup> Aunque sea implícitamente, la mayoría de las investigaciones, sean de investigadores norteamericanos o argentinos, que estudian la política exterior norteamericana hacia Argentina conciben a Estados Unidos como un actor unitario con una agenda clara que intenta aplicarla hasta donde pueda. Al centrarse en el mediano o largo plazo, pasan por alto las contradicciones y fluctuaciones evidentes en un seguimiento de los eventos casi diario, mecanismo que se usó en este trabajo.

el FMI, la reestructuración de enero del 2005) y la agenda de defensa y seguridad (la posible participación argentina en Irak, los ejercicios militares conjuntos Águila III y la Triple Frontera). Nuestra pregunta es: ¿hasta que punto la política exterior norteamericana hacia la Argentina en los temas de deuda pública y seguridad durante la primera presidencia Bush fueron resultado de la política burocrática entre los Departamentos de Estado, Defensa y del Tesoro?

A diferencia de Allison, que basa sus estudios de caso en situaciones de crisis y de máxima atención presidencial, en el nuestro tratamos con una relación bilateral rutinaria, de poco valor estratégico, pero no insignificante, y donde la atención presidencial fue intermitente, por lo que podemos referirnos al síndrome de la irrelevancia de la racionalidad.<sup>10</sup> Hasta el 11 de septiembre del 2001, Bush intervino de manera moderada para responder a la crecientemente apremiante situación financiera argentina. Luego de esa fecha, se concentró en temas percibidos como vitales en la naciente guerra contra el terrorismo para intervenir solo intermitentemente para destrabar las negociaciones en algunas instancias con el FMI. Paradójicamente, a pesar de la fuerte participación personal de Bush en los asuntos de seguridad de la guerra contra el terrorismo, su intervención fue mínima cuando estos temas se trataron con la Argentina.

Lo que hace interesante a este periodo es que el grado de atención presidencial fue intermitente. Notamos una correlación negativa entre atención presidencial y grado de política burocrática.<sup>11</sup> Sin embargo, nuestro trabajo estaría incompleto si no incorporásemos otro factor: la atención que prestan las burocracias. Los tres Departamentos y varios de sus funcionarios tuvieron intereses contrapuestos acerca de cual debería ser la política exterior hacia Argentina, a veces intentado aplicarla unilateralmente ellos mismos. En el tema de la deuda, el Tesoro condicionó la ayuda del FMI a la adopción de varios ajustes de mercado, oponiéndose directamente al Departamento de Estado que fue menos demandante con tal de

---

<sup>10</sup> Creemos que la situación Argentina actual en la relación bilateral con Estados Unidos es similar a la que C. Escudé trata en *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación Argentina: 1942-1949*. La política burocrática es un lujo que, con sus contradicciones y fluctuaciones, solo un Estado líder se puede dar en su zona de influencia. Escudé, C. *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación Argentina: 1942-1949*. Buenos Aires: Ed. de Belgrano, 1983. Pp. 237-238.

<sup>11</sup> A lo largo del periodo, no existió una correlación positiva entre grado de la crisis argentina e involucramiento norteamericano, postura que esperaríamos de un Estado unitario maximizador de beneficios.



garantizar la estabilidad del país. Y en seguridad, mientras el Departamento de Estado prefirió un enfoque multilateral y civil, el Departamento de Defensa mantuvo una postura más unilateral y militarista.

En definitiva, nuestras dos variables dependientes son la atención presidencial y la atención de las burocracias y los funcionarios, pudiendo adoptar los valores “baja” y “alta”.<sup>12</sup> Esto crea tres marcos de toma de decisiones de política exterior. Cuando la atención presidencial es alta, racionalizando el proceso, tenemos Dominación Presidencial con mínima política burocrática. Con ambas variables con valor “baja”, tendremos Dominación Local, donde pocos funcionarios dentro de un departamento tratan un tema marginal, eliminando posibles disputas burocráticas. La política burocrática, nuestra variable independiente, se hace manifiesta con atención presidencial “baja” pero “alta” a nivel de las burocracias y funcionarios (ver Cuadro 1 en Anexos).<sup>13</sup>

Elegimos el caso de la relación bilateral entre Estados Unidos y Argentina entre el 2001 y el 2004 por que queremos estudiar como el poder hegemónico de la región puede imponerle arreglos internos a un país medio con gobiernos momentáneamente débiles.<sup>14</sup> Buscamos darle una nueva interpretación desde la política burocrática: cada Departamento le exigió a la Argentina que haga ciertos cambios internos, algunos más severos que otros. Los gobernantes argentinos reconocieron las diferencias entre los Departamentos, por lo que gestionaron directamente con aquel que les propuso lo más ventajoso.

---

<sup>12</sup> Rosati, Jerel. “Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective”. *World Politics*, Vol. 33, No. 2 (Jan., 1981). Pág. 249.

<sup>13</sup> Muchas veces se cae en el error de creer que la Argentina no es un tema tratado por el Ejecutivo norteamericano por que el presidente no se involucra directamente. Se ha discutido sobre si la Argentina está condenada a la perenne apatía norteamericana por su lejanía de las zonas de interés vital (irrelevancia estratégica de Escudé) o si pueden llegar a haber medidas focalizadas proporcionales ante contingencias momentáneas como un cuadro de crisis o procesos internos que amenazan los intereses de Estados Unidos (irrelevancia estratégica de R. Russell). Aunque coincidimos con Russell en que hay desarrollos internos en Argentina que atraen la atención del Ejecutivo norteamericano, este no es un proceso automático ni proporcional. Por ejemplo, del intervalo estudiado en este trabajo, de fines del 2001 hasta mediados del 2002 nos enfrentamos al periodo mas inestable y volátil de Argentina. Sin embargo, la atención y respuesta del Ejecutivo norteamericano, exceptuando al Departamento de Estado, fue mínima. La atención presidencial es un bien escaso que no responde solo a las percepciones de amenaza.

<sup>14</sup> Consideramos a los gobiernos de De La Rúa, Duhalde y Néstor Kirchner, durante su primer año, como débiles.

El siguiente trabajo consta de cuatro capítulos. En el primero, cuestionaremos la validez del Estado como actor unitario. Procederemos a una conceptualización sobre la definición y aplicabilidad de la política burocrática.

En el capítulo 2, nos interiorizaremos con nuestro caso de estudio. Particularmente, reflexionaremos cuales son las tendencias burocráticas del Ejecutivo norteamericano desde el fin de la Segunda Guerra Mundial que repercuten en la actualidad. Además, en el segundo apartado veremos como se configuró el proceso de toma de decisiones en el gabinete Bush. Cerraremos con algunas observaciones en la relación bilateral al comenzar el periodo.

El capítulo 3 se ocupa de aplicar la teoría burocrática, tal fue desarrollada en los capítulos anteriores, para el periodo de enero del 2001 hasta enero del 2003. En este periodo de 2 años, el tema que centro la atención de ambos Estados fue la deuda pública argentina. La agenda de seguridad vinculada al 11 de septiembre llegará a partir del 2003.

Y el capítulo 4 continua donde dejó el anterior, ahora sí incluyendo la agenda de seguridad y defensa que se tratará en un segundo apartado.

Finalmente, se hará una conclusión sobre el caso.

## **Capítulo 1 – Teoría de la Política Burocrática**

En esta sección introduciremos los conceptos teóricos en los cuales basaremos nuestra investigación. Tentativamente, demostraremos que una de las premisas básicas del realismo, aquella que conceptualiza al Estado como un actor unitario, es inválida. Procederemos, entonces, a un mayor entendimiento de la toma de decisiones en el Estado refiriéndonos a una teorización ajena a la que usualmente adhiere el realismo.

### **El Estado como actor unitario**

La teoría realista dista de ser una escuela homogénea. Podemos identificar cinco premisas básicas que comparten todos los enfoques realistas. Siguiendo a O. Holsti, estas son: 1) la centralidad analítica atribuida a las causas de la guerra y las condiciones para la paz; 2) la estructura internacional como necesaria para explicar muchos aspectos de las relaciones internacionales; 3) la atención dedicada a los grupos geográficamente asentados como actores centrales en el sistema internacional; 4) la lógica del “interés nacional” usualmente entendida en términos de supervivencia, poder y capacidades; 5) la conceptualización del estado-nación como un actor unitario.<sup>15</sup>

Según esta caracterización, el actor preminente de la política internacional es el Estado con base territorial que se mueve dentro una estructura que impone reglas fácticas donde la búsqueda de sus intereses, independiente como se definan, deriva en un movimiento binario entre la guerra y la paz. La quinta premisa enumerada por Holsti, y que es el área de interés de esta investigación, es como se toman las decisiones dentro de este Estado. Exceptuando a algunas vertientes del realismo clásico, Holsti sostiene que los realistas están de acuerdo en que las decisiones se toman dentro de un marco unitario. Esto implica que quienes participan en el proceso de toma de decisiones no tienen preferencias personales sino que intentan, en un debate aséptico, encontrar las condiciones objetivas del interés nacional. Como corolario, se piensa que los participantes están claramente identificados y ordenados, habiendo uno o pocos individuos a quienes se les reconoce la última palabra en cuanto permiten que este sea un proceso racional: el objetivo es

---

<sup>15</sup> Holsti, O. “Model of International Relations and Foreign Policy”. En Ikenberry, G. John (Ed). *Op. Cit.* Pp. 15-16

maximizar las ganancias siguiendo el interés estatal.<sup>16</sup> El problema para este modelo surge cuando encontramos a actores que participan dentro de este proceso pero tienen sus propios intereses diferenciados. De eso se trata este trabajo.

Elegimos la caracterización que K. Waltz hace del proceso interno en su libro *Theory of International Politics* porque creemos que es adoptado por la gran mayoría de los autores neorrealistas. Parte de una división entre política internacional, donde no hay una jerarquía aceptada entre sus unidades, y política interna, el reino del orden. Por orden en política interna entiende que hay un principio ordenador donde las diferentes unidades que participan se ubican en una jerarquía de poder aceptada con una diferenciación formal de funciones.<sup>17</sup> Esto se extiende al ordenamiento interno del estado, donde sus componentes institucionales, agencias y subdivisiones también se ordenan siguiendo una jerarquía reconocida.

Sin embargo, Waltz no ofrece una esquematización formal sobre como se toman las decisiones de política exterior.<sup>18</sup> En este punto es donde incorporamos la teorización que hace G. Allison sobre los procesos de toma de decisión, junto con P. Zelikow, en *La Esencia de la Decisión*.

De acuerdo a Allison, para los realistas en general, la política exterior estatal se resuelve siguiendo lo que llama el Modelo del Actor Racional o Modelo I.<sup>19</sup> Básicamente,

---

<sup>16</sup> H. Morgenthau, realista clásico, supone que existe un modelo de toma de decisiones ideal, aislado de consideraciones secundarias como moral y economía, donde las decisiones racionales consisten en una maximización de beneficios del Estado. A pesar de que reconoce que pueden existir casos puntuales donde hay consideraciones irracionales, sostiene que debería seguirse pensando las decisiones estatales como un proceso racional al contar con mayor valor explicativo. Morgenthau, H. *Politics Among Nations*. New York: Alfred A Knopf, 1978. Pp. 5-8.

<sup>17</sup> La teoría de Waltz es estructural (en contraposición de los reduccionistas) en la medida en que cree que las interpretaciones deberían basarse en no en como los componentes de los Estados determinan su comportamiento (el enfoque de este trabajo), sino como la interacción de estos últimos en el plano internacional, bajo el principio ordenador de la anarquía, crea una estructura de incentivos hacia el autointerés. Waltz, K. *Theory of International Politics*. Long Grove, IL: Waveland Press Inc., 1979. Pág. 82.

<sup>18</sup> Waltz diferencia entre teorías sobre política internacional y teorías de política exterior. Mientras que a la primera solo le interesa explicar los grandes rasgos de la política internacional, la segunda está más basada a nivel nacional, por lo que apunta a explicar las variaciones a corto plazo de la política exterior. Waltz, Kenneth. *Op. Cit.* Pág. 72.

<sup>19</sup> Allison, G. *et al. Op. Cit.* Pág. 32

el Estado se comporta análogamente a un individuo.<sup>20</sup> Esto quiere decir que hay un solo actor, en general entendemos que es un jefe de gobierno, habilitado para tomar decisiones frente a cada problema que surge con el consejo de sus subordinados. Además, cree que las elecciones se toman bajo el concepto de racionalidad, definida como el comportamiento: a) consistente que es apropiado a los objetivos específicos dentro de una situación dada<sup>21</sup> y b) maximiza ganancias.<sup>22</sup>

En el Modelo del Actor Racional, la unidad de análisis es la acción gubernamental. Se organiza siguiendo el concepto de un actor unitario con un solo ordenamiento de preferencias, donde el actor habilitado (el presidente) decide para solucionar los problemas que enfrenta y donde la elección se guía por la racionalidad según fue definida previamente.<sup>23</sup> Esto implica que hay una libertad absoluta de elección, ya que no habría limitaciones fácticas internas. La participación de otros actores estatales (instituciones e individuos) en la toma de decisiones estaría permitida, pero solo son autorizados por quien tiene la responsabilidad y para brindarle información. La metáfora preferida para ilustrar este proceso es el de la “caja negra”. Frente a estímulos exteriores, los componentes estatales interactúan entre ellos para llegar a la solución óptima siguiendo el concepto de la racionalidad. La respuesta será unívoca en la medida en que es la única que se produce. Claramente esta es una metáfora económica, donde el mercado perfectamente competitivo produce el resultado óptimo sin intervención externa. Así, las decisiones de política exterior se mantienen ajenas a la intervención de la política interna.

### **El Estado como actor desarticulado**

Sin embargo, esta conceptualización de la toma de decisiones estatal según lo tratamos hasta ahora implica algunas suposiciones que pueden ser cuestionadas. Lo que la inválida es que cuestionamos lo que Holsti definió como la quinta premisa de la tradición realista: el Estado como actor unitario. En lo que sigue de esta sección, veremos como este postulado puede ser cuestionado.

---

<sup>20</sup> Allison, G. *et al.* *Óp. Cit.* Pág. 3.

<sup>21</sup> Simon, H. “Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science”, *American Political Social Review* 79 (1985): 293-304. Citado en Allison, G. *et al.* *Op. Cit.* Pág. 17

<sup>22</sup> Allison, G., *et al.* *Óp. Cit.* Pág. 17

<sup>23</sup> Allison, G., *et al.* *Op. Cit.* Pág. 24.

Nuestro punto de partida son los componentes del Estado. Como vimos, los realistas reconocen que hay una diversidad de componentes institucionales dentro de este. A diferencia de la anarquía en el plano internacional, en este existe un orden jerárquico con diferenciación funcional entre las partes del Estado y de la sociedad. Si bien puede haber debate dentro del Estado, la jerarquización obliga a que se llegue a una solución definitiva acordada e implementada de manera conjunta.

Un primer cuestionamiento es que, en la mayoría de los Estados modernos, la segmentación estatal en partes autónomas está constitucionalmente sancionada. Tal es el concepto de división de poderes, generalmente entendida como la existencia de un ejecutivo, legislativo y judicial que se originan de manera independiente, mantienen intereses autónomos y manejan recursos independientemente entre sí. Nada implica que deban actuar de manera cohesionada.

Además, este fenómeno es acentuado aun más por la superposición de otro concepto constitucional: los pesos y contrapesos o la fusión de funciones. Esto implica que el ejecutivo, el legislativo y judicial comparten las funciones del Estado, es decir, que la orientación de la política pública y gran parte de la actividad estatal se construye por los intercambios entre los tres poderes.<sup>24</sup> En términos prácticos, la existencia de pesos y contrapesos es un arreglo institucional que se opone al concepto del Estado como actor unitario ya que cada una de las tres ramas de gobierno desarrolla sus propios intereses y recursos. Como ninguno de los poderes estatales es legalmente superior, podrían existir desacuerdos entre los tres acerca del curso de política exterior a seguir, contradiciendo la idea realista del Estado como jerárquicamente ordenado en su interior. En Estados Unidos existe una vasta producción académica que estudia como el Congreso y el Presidente mantiene posiciones contradictorias en torno a los lineamientos de la política exterior.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Huntington, S. *Political Order in Changing Societies*. Fredericksburg, VA: Yale University Press, 1996. Pág. 110.

<sup>25</sup> En la escena política norteamericana, se habla de *Pennsylvania Avenue diplomacy*, por la calle en Washington D.C. que une a la Casa Blanca con el Capitolio. Ver referencia de este tema en autores como Jentleson, B. *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*. New York: W.W. Norton & Company, 2000. Pág. 28; Lindsey, J. M. "Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy". *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 3 (Sept, 2003) ; Peterson, P. E. "The President's Dominance in Foreign Policy Making", *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 2 (Summer, 1994).

Exista una oposición frontal entre ambos en cuanto se disputan la supremacía en asuntos exteriores.

Sin embargo, la pregunta es ¿porque la división de poderes y los pesos y contrapesos se contradicen con el Estado unitario según entienden los realistas? En principio, la diversidad de actores en la toma de decisiones no implica que el Modelo del Actor Racional no se cumpla. El problema surge cuando comprobamos que las instituciones e individuos cuentan con la capacidad ontológica de poseer sus propios intereses no homologables. Esta no correspondencia automática entre las preferencias de las unidades constitutivas del Estado es lo que abre a un nuevo juego en la formación de la política exterior.

### **El Estado como actor organizacional**

Nuestro punto de partida es el siguiente: las instituciones o burocracias estatales dentro del Ejecutivo y los individuos que la componen no son agentes pasivos sin preferencias.<sup>26</sup> Todo Estado se ve obligado a formar agencias y burocracias en su interior para que se ocupen de diferentes temas que requieren habilidades o conocimientos específicos.<sup>27</sup> Sin embargo, una vez que son creadas, estas comienzan una vida independiente ya que el “creador” no tiene la capacidad de coordinar las decisiones cotidianas.<sup>28</sup> Para que sean eficientes, las burocracias requieren algún grado de delegación para evitar la sobrecarga de funciones. Esta delegación toma la forma de una dotación de personal, presupuesto, apoyo político y una misión. Como corolario, la recientemente creada burocracia dispone de una capacidad de acción exógena a la voluntad de su “creador”.

Así, el objetivo central de las burocracias es la autonomía: las condiciones de independencia suficiente para permitir a un grupo trabajar, avanzar su misión y mantener su

---

<sup>26</sup> En este trabajo usaremos las palabras “instituciones”, “organizaciones”, “burocracias” y “agencia” como sinónimos y se estará refiriendo a aquellas que formen parte del Ejecutivo. En caso de que estemos frente a una excepción, se hará una aclaración.

<sup>27</sup> Allison, G *et al. Op. Cit.* Pág. 143.

<sup>28</sup> Sería una contradicción del macromanagement crear una agencia que alivie la sobrecarga de funciones para manejarla de una manera micromanagement.

identidad distintiva.<sup>29</sup> Esto significa que toda burocracia empieza a participar en el juego político y la negociación intraestatal para acrecentar su margen de autonomía. En la práctica, hay un equilibrio entre la búsqueda de recursos materiales y apoyo político.<sup>30</sup> Esta preocupación por la autonomía dificulta los acuerdos entre agencias y hace más difícil llegar a la solución óptima del Modelo del Actor Racional ya que estas no prestan su cooperación automáticamente. Esto sucede porque todo acuerdo intraestatal es visto por las burocracias como un constreñimiento. Esto puede llegar a ser interpretado como una debilidad interna en Estados con una proliferación de burocracias y superposición de agencias que actúan en la misma área, siendo Estados Unidos un caso.<sup>31</sup>

En sí, todas las burocracias comparten dos características. El primer a es una cultura organizacional: una serie de creencias que los miembros de la organización comparten acerca de ella, heredadas de sus predecesores en el cargo.<sup>32</sup> El grado de apego varía entre casos, pero genera un proceso cohesivo entre los individuos que componen la institución.<sup>33</sup> La cultura institucional actúa como un fenómeno de socialización donde los miembros de cada burocracia desarrollan una lealtad subjetiva a su organización, surgiendo un impulso a preocuparse por el bienestar de ella, entendida en términos de autonomía.<sup>34</sup> En la práctica esto significa que puede llegarse a formar una rivalidad entre agencias gubernamentales en la medida en que los intereses de cada una son interpretados de manera contradictoria.<sup>35</sup>

Y la segunda marca es la formación de una rutina o procedimientos de operación estándar. Para funcionar de manera eficiente, las burocracias deben desarrollar rutinas que reduzcan al mínimo los costos operativos. Esto significa automatizar el comportamiento de

---

<sup>29</sup> Halperin, M. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1974. Pág. 51.

<sup>30</sup> El apoyo político casi siempre implica *accountability* por lo que las burocracias solo van a aceptarlo cuando consideran que las limitaciones que tengan que aceptar para conseguirlo no son mayores. Wilson, J. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do It*. New York: Basic Books, 1989. Pág. 182.

<sup>31</sup> Mastanduno, M. "The United States Political System and International Leadership: A 'Decidely Inferior' Form of Government". En J. G. Ikenberry (Ed). *Op. Cit.* Pág. 252.

<sup>32</sup> Allison, G *et al.* *Op. Cit.* Pág. 153

<sup>33</sup> Drezner, D. "Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy", *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 4 (Oct., 2000). Pág. 735.

<sup>34</sup> Kegley, C. y Wittkopf, E. *American Foreign Policy: Pattern and Process*. New York: St. Martin's Press, 1982. Pág. 360.

<sup>35</sup> Drezner, D. *Idem.* También en Kegley, C, *et al.* *Op. Cit.* Pp. 459-460.



las subunidades de cada burocracia para que cada una se ocupe de una fracción de las funciones a cumplir.<sup>36</sup> A pesar de reducir costos, hace que la burocracia se comporte de la misma manera frente a problemas que pueden ser diferentes, acotando el margen de acciones posibles. Esto deriva en una rigidez de comportamiento que dificulta que la burocracia cambie su comportamiento en el corto o mediano plazo.<sup>37</sup>

Este comportamiento que exhiben las burocracias estatales es importante por que relativiza la imagen de ajustes automáticos que el realismo supone que existe dentro del Estado. Ya no tenemos una jerarquía reconocida o un actor unitario, sino una débil coalición de organizaciones encabezadas por un líder.<sup>38</sup> Como cada institución solamente puede actuar dentro de un rango acotado de comportamientos permitido por sus procedimientos de operación estándar, las decisiones posibles a las que se puede llegar también están limitadas. Esto contradice al Modelo de Acción Racional que supone una libertad absoluta para elegir el curso de acción apropiado, definido en término de los intereses estatales y no los constreñimientos internos. La toma de decisiones ya no es una búsqueda desapegada e irrestricta del interés estatal, sino el acomodo del líder frente a los límites que sus agencias estatales le imponen.

Este juego es llamado por Allison Modelo de Comportamiento Organizacional o Modelo II, donde las instituciones son la unidad de análisis. Lo importante para nuestro trabajo es que este enfoque nos presenta con nuevos elementos que usaremos posteriormente en este trabajo: los procedimientos de operación estándar que limitan los cambios de estrategia solo permitiendo cambios graduales y la idea de que las burocracias generan espacios de identificación subjetiva entre ella y sus miembros que genera un comportamiento particularista en busca de autonomía para cumplir sus misiones. El ámbito de toma de decisiones deja ser un procedimiento automático para buscar la solución racionalmente óptima para verse severamente limitado por el acomodo entre las burocracias que participan en política exterior.

### **El Estado como política intragubernamental**

---

<sup>36</sup> Kissinger, H. *Política Exterior Americana*. Barcelona: Plaza & Janes, SA., 1970. Pag. 18.

<sup>37</sup> Allison, G. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". En J. G. Ikenberry (Ed). *Op. Cit.* Pág. 414.

<sup>38</sup> Allison, G, *et al. Op. Cit.* Pag. 166

Sin embargo, todavía creemos que esta caracterización del proceso de toma de decisiones estatal es insuficiente. Las instituciones estatales y sus solamente pueden expresarse por medio de los individuos que las componen. Ellos son quienes en los hechos actúan y deciden en nombre de la institución.<sup>39</sup>

Recurriremos una vez más a Allison. En su Modelo de Política Intragubernamental o Modelo III<sup>40</sup> las unidades de análisis pasan a ser los individuos que componen cada institución, poniendo el énfasis en quienes las encabezan. En este trabajo entendemos que toda burocracia estatal tiene un líder que reúne gran parte del poder ejecutivo dentro de su organización. En el proceso de toma de decisiones estatal, quienes ocupan un lugar e interactúan son estos funcionarios.

Paralelamente a las instituciones en el Modelo II, en el Modelo de Política Intragubernamental los individuos tienen sus propias preferencias, existiendo la posibilidad de que se contrapongan. Algunas de las ideas del Modelo de Comportamiento Organizacional también sirven en este para explicar la tendencia hacia la igualación de intereses entre las instituciones y los individuos que la forman.<sup>41</sup> Esta puede ser por una apreciación del individuo por la institución<sup>42</sup> o el hecho de que cada agencia tiene sus propios canales de información y equipos de planeamiento, haciendo que cada funcionario forme su imagen del mundo exterior de acuerdo a la información disponible dentro de su agencia.<sup>43</sup>

Sin embargo, el Modelo de Política Intragubernamental parte de la premisa de que casi todos de los líderes de las instituciones estatales designados por el jefe de gobierno no son miembros de las burocracias que encabezan. La relación entre el líder de la agencia y el jefe de gobierno se mueve en el rango de la negligencia benigna a la hostilidad activa. Esto se debe a que la mayoría de los jefes de gobierno hacen sus designaciones teniendo en cuenta sus necesidades políticas más por consideraciones de la orientación de la política

---

<sup>39</sup> Kegley, C., *et al. Op. Cit.* Pág. 450.

<sup>40</sup> También Modelo de Política Burocrática o de Jugadores Individuales.

<sup>41</sup> Wittkopf, E., McCormick, J. *The Domestic Sources: Insights and Evidence*. Lanham, ML: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999. Pp. 235-236.

<sup>42</sup> Allison, G., *et al. Op. Cit.* Pág. 298

<sup>43</sup> Kissinger, H., *Op. Cit.* Pp. 21-23.

pública.<sup>44</sup> A priori, no habría motivos para una correspondencia innata entre jefe de gobierno, jefe de agencia y política pública.

El siguiente punto es la situación de los jefes de agencia dentro de las organizaciones que encabezan. A diferencia de las organizaciones privadas, el desempeño de las públicas es difícil de medir ya que los mandatos y misiones están definidos de una manera muy vaga. Esto genera una situación donde la apariencia del éxito se torna más valiosa que el éxito en sí. Si lo combinamos con el hecho de que los jefes de agencia permanecen por un periodo breve<sup>45</sup>, el imperativo no es que sus agencias funcionen de manera eficiente<sup>46</sup> sino que las políticas públicas que generen aparenten ser exitosas.<sup>47</sup> El incentivo para que los jefes de agencia se comporten de esta manera es que la mayoría de los beneficios provienen de afuera de la agencia: buena imagen en la prensa y opinión pública, posicionamiento con el Presidente, formación de una red de allegados políticos y contactos con grupos de interés.<sup>48</sup> La accesibilidad a estos depende de la percepción general que se tenga de la agencia que encabezan. Este punto es la esencia del Modelo de Política Intragubernamental: los jefes de agencia siguen siendo actores políticos domésticos sensibles a como las decisiones que toman tienen ramificaciones sobre sus niveles de apoyo, desafíos a su autoridad y supervivencia política.<sup>49</sup>

Sin embargo, la situación de los jefes de agencia no es una manipulación unilateral de las burocracias que presiden para servir sus intereses personales. Entre ellos dos se establece una relación de consideración mutua, donde el jefe busca mantener la moral de los carreristas, indispensable para cualquier funcionamiento organizativo eficiente, respetando la cultura interna y defendiendo los intereses de la institución.<sup>50</sup> El jefe de

---

<sup>44</sup> Wilson, J. *Op. Cit.* Pp. 198-199

<sup>45</sup> En el ejecutivo norteamericano, es muy raro que un Secretario permanezca más de cuatro años frente a un departamento.

<sup>46</sup> Como vimos en el Modelo II, las organizaciones estatales son reacias al cambio y requieren de un gradualismo que rinde beneficios en el largo plazo.

<sup>47</sup> Wilson, J. *Op. Cit.* Pág. 197.

<sup>48</sup> Wilson, J. *Op. Cit.* Pág. 209

<sup>49</sup> Redd, S. "The Influence of Advisers on Foreign Policy Decision Making: An Experimental Study". *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, No. 3 (Jun., 2002). Pág. 337.

<sup>50</sup> Halperin, M. *Op. Cit.* Pág. 55. También en Kegley, C., *et al. Op. Cit.* Pág. 461.

agencia entiende que no puede imponer siempre su voluntad por sobre la de sus subordinados<sup>51</sup>

La política burocrática, según la entiende el Modelo III, es un juego donde los participantes tienen sus propios intereses que derivan en recomendaciones dispares sobre como orientar la política exterior.<sup>52</sup> La política pública deja de ser el resultado de un análisis imparcial por parte de un actor unitario para transformarse en una serie de compromisos entre actores autónomos. La libertad de acción está permitida ya que no hay ningún mandato formal que los pueda obligar a tomar decisiones específicas. Existe una jerarquía donde los jugadores se ordenan, que a diferencia de la jerarquía estable que Waltz le atribuye a la política interna, es cambiante y constantemente cuestionada. La posición e influencia de cada uno se deriva según su posición de poder, entendido en términos de “bargaining advantages”, habilidad y voluntad, además de la percepción que los otros actores tengan sobre los primeros dos.<sup>53</sup>

Esto abre la posibilidad para que la toma de decisiones ya no sea una búsqueda de la solución óptima para los intereses del Estado sino que es un compromiso donde los diferentes jefes de agencia negocian lo que es mejor para sus propios intereses. Puesto de esta manera, la capacidad decisoria del Estado se ve debilitada ya que el rango de opciones posibles se ve constreñido dentro del juego de negociación recién descrito. Cualquier elección de política pública se va a tener que dar como un ajuste siguiendo una serie de decisiones anteriores que condicionan el presente.

### **El Estado como atención presidencial**

Sin embargo, la teoría de la política burocrática ha sido cuestionada. Uno de sus críticos ha sido S. Krasner. En una respuesta a Allison, reconoce que existen rigideces

---

<sup>51</sup> Kissinger, H. *Op. Cit.* Pág. 21.

<sup>52</sup> Allison, G, *et al. Op. Cit.* Pág. 256

<sup>53</sup> Por “bargaining advantages” nos referimos a autoridad formal; control efectivo de recursos; expertise y control de información para definir el problema, soluciones y asesorar la implementación; posibilidad de afectar a los otros jugadores en sus propios juegos; poder de persuasión; acceso a jugadores que derivan su poder de los anteriores. Allison, G *et al. Op. Cit.* Pág. 300.

burocráticas que incrementan los costos de coordinación.<sup>54</sup> No obstante, el Presidente sigue siendo el actor que domina el proceso de toma de decisiones en el Ejecutivo.<sup>55</sup> Este grado control atribuido al Presidente es clave ya que cumpliría un rol de racionalizar la toma de decisiones al limitar los la autonomía de las burocracias, acercándonos al Modelo del Actor Racional. El Presidente podría hacerlo ya que no es un actor más, sino que dispone de ventajas que hacen a su posición dominante: posibilidad de designar y despedir jefes de agencia, disponer como se distribuyen los temas a tratar entre agencias y otros poderes legales,<sup>56</sup> además de otros medios extraburocráticos.<sup>57</sup> A pesar de que la conclusión a la que llegó R. Neustadt es que el título de “Presidente” no concede influencia política de por sí,<sup>58</sup> creemos que es innegable que la posición como jefe del Ejecutivo asigna dispositivos legales que ningún otro dispone. Las burocracias, frente a esto, pierden mucha de la autonomía que les atribuimos a lo largo de este trabajo.

A pesar de que la crítica de Krasner pareciera impugnar a la teoría burocrática, hace una observación más: la racionalización de la toma de decisiones es una cuestión de atención. El Presidente se concentra en aquellas cuestiones de política exterior que le parecen importantes, ejerciendo una mayor supervisión y racionalizando la toma de decisiones. En aquellas cuestiones donde su interés y atención son menores, ejerce un control menor, delegando y permitiendo que la teoría de la política burocrática tenga un mayor valor explicativo.<sup>59</sup>

## **El Estado como atención presidencial y burocrática**

---

<sup>54</sup> Krasner, S. *Op. Cit.* Pág. 450.

<sup>55</sup> Entre los autores que se expiden sobre la cuestión de la importancia del presidente dentro del proceso de tomas de decisiones, existe una polarización entre aquellos que le reconocen la capacidad para ordenarlo (Krasner, Rosati, Nathan y Oliver, Jentleson) y los que lo ven como un jugador mas (cumpliendo un rol de un *primus inter pares*) en un modelo plural (Neustadt, Allison, Halperin, Wittkopf y McCormick). Una postura alternativa la presenta Destler, cuando afirma que el Presidente es el actor dominante pero necesita asociarse con el Departamento de Estado para ordenar y hacer eficientes las decisiones.

<sup>56</sup> Krasner, S. *Op. Cit.* Pág. 451.

<sup>57</sup> Kissinger, H. *Op. Cit.* Pp. 21-22.

<sup>58</sup> El título de Presidente es el punto de partida desde donde todo individuo debe construir su capital político. Neustadt, R. *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York: Wiley, 1960. Pág. 10. Citado en Rosati, J. *Op. Cit.* Pág. 234.

<sup>59</sup> Krasner, S. *Op. Cit.* Pág. 452.

Esta aclaración sobre el rol del Presidente sería incompleta sin el aporte de J. Rosati. Este está de acuerdo con Krasner acerca de que el nivel de involucramiento del Presidente en un área es el factor más importante para entender las diferencias en el comportamiento burocrático. Sin embargo, hay un segundo factor para entender como se toman las decisiones: el nivel de involucramiento de las burocracias y los individuos que la componen. Al igual que el presidente, la atención de las burocracias y los funcionarios tampoco es automática. Los temas de mayor importancia o relevancia político estratégica y/o económica atraen la atención de un mayor número de personas en varias agencias y los de menor relevancia político-estratégica o económica, menos.<sup>60</sup>

Los resultados relevantes para la teoría de la política burocrática se dan cuando existe un involucramiento presidencial bajo y un involucramiento burocrática alto (Dominación Burocrática). Estos son temas de importancia media que no atraen la atención del Presidente y sus métodos disciplinadores pero si la de varios individuos en diferentes burocracias.<sup>61</sup>

La diferente conjugación entre involucramiento presidencial y burocrática determina el marco de toma de decisiones. Cuando el involucramiento presidencial es alto (Dominación Presidencial) la política burocrática es mínima. Cuando el involucramiento presidencial y burocrático es bajo (Dominación Local) la política burocrática también es menor ya que un grupo muy reducido dentro de uno de los departamentos se ocupa de un tema menor cuyo manejo no es disputado por nadie.<sup>62</sup>

Creemos que el proceso de toma de decisiones de política exterior durante el primer mandato de George W. Bush (2001-2005) hacia Argentina se dio, para los temas de deuda pública y seguridad, alternativamente dentro de los tres modelos de Rosati. Aunque hasta septiembre del 2001 las decisiones se tomaron constantemente bajo Dominación Presidencial, los ataques terroristas del 11 de septiembre desviaron la atención presidencial a otras hacia la frontera estrategia de la guerra contra el terrorismo, lejos de la Argentina. A partir de entonces, solo para casos muy aislados se volverá al modelo anterior, dominando

---

<sup>60</sup> Rosati, J. *Op. Cit.* Pp. 246-247.

<sup>61</sup> Rosati, J. *Op. Cit.* Pág. 249.

<sup>62</sup> Rosati, J. *Idem.*

por lo general el la Dominación Burocrática, dándole gran margen de maniobra a los Departamentos de Estado, Tesoro y Defensa. En el próximo capítulo analizaremos los tres niveles donde se encuentran las condiciones que permiten pensar que la política exterior norteamericana hacia Argentina pasó por la política burocrática.

## **Capítulo 2 – Factores a nivel estructural, gabinete y bilateral**

Como adelantamos en la introducción, durante el periodo 2001-2005, la gran parte de la relación estatal entre Estados Unidos y Argentina se dio por medio de los Departamentos de Estado, Tesoro y Defensa. El aporte del capítulo anterior fue pensar la posibilidad que el Estado no es una unidad unitaria donde todas sus dependencias se ajustan automáticamente a una definición unívoca de interés estatal. Por el contrario, puede darse que las diferentes agencias dentro del ejecutivo, y los individuos que la componen, tengan sus propios intereses y participen en un juego de negociación como actores autónomos. La idea detrás de todo esto es que los Departamentos tienen un espacio para implementar su propia política exterior.

Nuestro punto de partida es que la forma en que se dio la política burocrática en el caso estudiado, posibilitada por la Dominación Burocrática en extensos periodos de la primera administración de George W Bush en la relación bilateral con Argentina, tomó su dinámica específica por una combinación de factores. En este capítulo agruparemos estos factores en tres niveles: estructural, gabinete y bilateral (Estados Unidos-Argentina). El primero corresponde a la evolución del organigrama y tendencias de la política exterior norteamericana en las últimas décadas, el segundo sobre los arreglos departamentales y las negociaciones internas dentro del Ejecutivo durante la primera presidencia Bush, y el último, a aquellos que marcaron la relación bilateral entre los dos Estados. Queremos mostrar como los Departamentos, y los individuos, no permanecen inmóviles, sino que por lo contrario cambian sus posiciones de poder con el tiempo.

### **Nivel estructural**

A nivel estructural, identificamos ciertas tendencias que, desde la Segunda Guerra Mundial y la temprana posguerra, explican la posición y el comportamiento de los departamentos hasta la actualidad.

La primera tendencia es la pérdida de importancia relativa del Departamento de Estado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.<sup>63</sup> El ascenso norteamericano en este periodo generó una nueva serie necesidades de política exterior. La respuesta fue una ola de

---

<sup>63</sup> Wittkopf, E., *et al. Op. Cit.* Pág. 160.



expansión burocrática, donde se generaron nuevas organizaciones, como el Departamento de Defensa, las agencias de inteligencia y el National Security Council (NSC)<sup>64</sup> que le quitaron protagonismo.<sup>65</sup> Además, varios Departamentos que originalmente eran pensados exclusivamente como domésticos, como el Tesoro, les fueron asignadas nuevas funciones de política exterior. Estos cambios crean una tendencia a crear más burocracias y dotar a las ya existentes de más recursos, haciendo más complejo el juego.<sup>66</sup>

Este desprestigio tuvo profundas consecuencias para el Departamento de Estado y su cultura organizativa.<sup>67</sup> La primera fue una aversión a los riesgos, derivando en un estilo de acción más conciliador.<sup>68</sup> En sus negociaciones con Estados extranjeros, prefiere hacer concesiones unilaterales cuando la alternativa de no ceder implique un gran riesgo.<sup>69</sup> Frente a una Argentina atravesada por la crisis del 2001, se diferenció de las otras agencias que exigieron mayores condiciones al país por la ayuda norteamericana. Además, este descredito del Departamento hace que fuera percibido como lento, formalista e ineficiente, por lo que los presidentes muchas veces decidieran saltarlo, creando una relación de desconfianza mutua.<sup>70</sup>

---

<sup>64</sup> El NSC fue diseñado para racionalizar la toma de decisiones en seguridad nacional (como un centro de coordinación lateral entre agencias) y aconsejar al Presidente. Los miembros con asiento permanente originales fueron el presidente, el vicepresidente y los Secretarios de Estado y Defensa, aunque el presidente se reservaba el derecho de invitar a otros. Aunque el Secretario de Estado seguiría siendo el principal consejero del presidente en política exterior, a partir de Kennedy los presidentes prefirieron confiar más en el NSC y el Consejero de Seguridad Nacional. Con Clinton, el Secretario del Tesoro pasa a ser un miembro habitual. Rosati, J. A., *et. al. Op. Cit.* Pp. 108-118.

<sup>65</sup> Zegart, A. *Op. Cit.* Pág. 98.

<sup>66</sup> Una constante desde este periodo a la actualidad va a ser la proliferación de agencias para atender los cada vez más numerosos temas de política exterior. En un juego donde cada vez hay más jugadores, el rol racionalizador del presidente va a ir perdiendo eficiencia. George, A. L. *La Decision Presidencial en Política Exterior: el Uso Eficaz de la Información y el Asesoramiento.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991. Pág. 121.

<sup>67</sup> La crítica por haber “perdido” China en 1949 y el macartismo tuvieron un gran impacto sobre el personal del Departamento. Desde entonces, la estrategia dominante es “jugar a lo seguro” para evitar grandes pérdidas y las críticas que traen. Kegley, C; *et. al. Op. Cit.* Pág. 360.

<sup>68</sup> Halperin, M. *Op. Cit.* Pág. 53.

<sup>69</sup> Halperin, M. *Op. Cit.* Pág. 56.

<sup>70</sup> Destler, I. M. *Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974. Pág. 261.

La caída relativa del Departamento de Estado no puede ser comprendida sin el ascenso del Departamento de Defensa, derivando en la rivalidad entre ambos.<sup>71</sup> La importancia del Pentágono se explica por la prioridad que adquirieron los temas de defensa desde la Guerra Fría.<sup>72</sup> Este prestigio le permitió contar con apoyos en el legislativo y un presupuesto de proporciones gigantes en comparación con el Departamento de Estado.<sup>73</sup> Lo normal va a ser encontrarnos con un Secretario de Defensa con amplios recursos para actuar en la política burocrática, generalmente rival al Secretario de Defensa.

Estas dos tendencias brindan, a grandes rasgos, la manera en que se estructuran muchas de las disputas dentro del Ejecutivo. A pesar de que sobreviven a la Guerra Fría, el final de esta brinda nuevas novedades que a partir de entonces fueron constantes: el fin del consenso de Guerra Fría y el ascenso de los temas económicos a la alta política.

Como definimos en el capítulo anterior, el consenso de Guerra Fría consistió en una serie de acuerdos entre diferentes actores políticos y estatales de Estados Unidos. La política exterior se estructuró detrás de la doctrina de la contención que gozó de una aceptación bipartidista relativamente. Este consenso se extendió dentro del Ejecutivo, acotando algunos márgenes de la política burocrática.<sup>74</sup>

Sin embargo, la desaparición de la Unión Soviética disipó el consenso de Guerra Fría.<sup>75</sup> En una situación sin enemigo exterior definido, la orientación sobre cuáles deben ser las medidas de política exterior era menos clara, causando más indefiniciones y permitiendo una extensión de la política burocrática.<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> Nathan, J. A.; Oliver, James K. *United States Foreign Policy and World Order*. Boston, MA: Little, Brown & Company, 1976. Pág. 448.

<sup>72</sup> Nathan, J. A., *et. al. Op. Cit.* Pp. 457-458.

<sup>73</sup> El gasto del Departamento de Defensa para el año 2002 va a ser de \$ 667.750 millones de dólares, mientras que el de los Departamentos de Estado y del Tesoro va a ser \$ 15,6 y \$ 16,8, respectivamente. *Fiscal Year 2003. Budget of the U.S. Government*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2002.

<sup>74</sup> Skidmore, D. G. *The Unilateralist Temptation in American Foreign Policy*. New York: Routledge, 2011. Pág. 17.

<sup>75</sup> Rielly, J. E. "South America, the Bush Foreign Policy and the Future of American Hegemony", *Revista de Estudios Internacionales*, No. 150 (2005). Pág. 107.

<sup>76</sup> Skidmore, David G. *Op. Cit.* Pág. 44.

Y la última tendencia también cobró mayor importancia con el fin de la Guerra Fría: el ascenso de los temas económicos (y de su burocracia) dentro de las prioridades de la política exterior. El actor que más aprovechó este cambio para incrementar su posición relativa fue el Departamento del Tesoro.<sup>77</sup>

Durante la Guerra Fría, el Tesoro se ocupó de algunos fenómenos intermésticos relevantes como las finanzas, la deuda exterior y de la relación con el Fondo Monetario Internacional y otros organismos de crédito internacionales, haciéndolo el actor más relevante en la política económica exterior.<sup>78</sup> Este rol lo ocupó previamente el Departamento de Estado, lo que nos vuelve a demostrar la pérdida de posiciones de este dentro de la puja burocrática a partir de la segunda mitad del siglo XX.<sup>79</sup>

Sin embargo, los temas económicos empiezan a ser pensados como “alta política” durante la presidencia Clinton y el periodo de globalización financiera con el que se lo asocia, reflejándose en la nueva importancia del Departamento del Tesoro y su Secretario.<sup>80</sup>

La cultura organizativa del Departamento del Tesoro también va a ser importante para nuestro trabajo. Dentro de ella dominan las perspectivas liberales en economía y la valoración del ajuste y responsabilidad fiscal, lo que le ha valido algunos desentendimientos con otras agencias dentro del Ejecutivo menos permeables a estas ideas.<sup>81</sup> Uno de los ejemplos más visibles es con el Departamento de Estado. Este suele ser menos insistente en temas de reformas liberales ante riesgos de inestabilidad en países del Tercer Mundo.<sup>82</sup>

Uno de los recursos burocráticos fundamentales del Departamento del Tesoro es la relación privilegiada que tiene con el FMI y el propio sistema de toma de decisiones dentro del organismo. Primero, el Secretario del Tesoro es el representante norteamericano en la Junta de Gobernadores. Segundo, el Departamento tiene gran influencia a la hora de

---

<sup>77</sup> Desde el fin de la Guerra Fría, y con la creciente importancia de los temas económicos dentro la agenda norteamericana, el Secretario del Tesoro se torna más visible entre el círculo íntimo del presidente. Wittkopf, E., *et al. Op. Cit.* Pág. 111.

<sup>78</sup> K, Charles, *et al. Op. Cit.* Pág. 377. También en Nathan, J. A., *et al. Op. Cit.* Pág. 447.

<sup>79</sup> Rosati, J. A., *et al. Op. Cit.* Pág. 242.

<sup>80</sup> Rosati, J. A., *et al. Op. Cit.* Pág. 232.

<sup>81</sup> Rosati, J. A., *et al. Op. Cit.* Pág. 233.

<sup>82</sup> Kegley, C., *et al. Op. Cit.* Pág. 385.

seleccionar quien va a ser el Director Ejecutivo norteamericano en la Junta Ejecutiva, el organismo que toma las decisiones cotidianas.<sup>83</sup> Y por ultimo, el Secretario del Tesoro y sus Subsecretarios cuentan con los vínculos para interactuar con sus pares en otros Estados. Esta ventaja les permite gravitar sobre otros foros donde se toman decisiones importantes concernientes al FMI, como el G7. Sin embargo, el Departamento de Estado también cuenta con esta ultima capacidad, aunque en menor escala. Usó sus contactos diplomáticos para que funcionarios extranjeros intercedieran a favor de la Argentina en el FMI, específicamente durante mediados del 2002.

### **Nivel gabinete**

A continuación, mencionaremos los factores que prepararon la puja burocrática en el nivel del gabinete de la primera presidencia Bush (2001-2005). La idea central es que si bien las agencias del Ejecutivo son anteriores al presidente de turno, la manera en que este diseñe el mecanismo de toma de decisiones dentro del gabinete va a influir en el grado y forma que pueda adoptar la política burocrática.

Si usamos la tipología de A. George, los modelos de administración son el formalista, el competitivo y el colegiado. Mientras que el formalista implica una jerarquía clara, que desalienta el conflicto y la negociación lateral al igual que los puntos de vista originales, el competitivo supone la existencia de agencias con jurisdicciones superpuestas que dan una mayor variedad de opiniones pero fomentan aspectos asociados con la política burocrática. Por último, el colegiado presenta al presidente con un círculo de colaboradores formado por los jefes de agencia que, trabajando juntos, combina una gran representación de opiniones además de reducir las diferencias burocráticas al lograr mayor consenso en la cúspide del Ejecutivo.<sup>84</sup>

A simple vista, el modelo colegiado parecería ser el óptimo al combinar los beneficios del formalista y competitivo sin sus costos. Sin embargo, la realidad es que el

---

<sup>83</sup> De los 24 miembros de la Junta Ejecutiva, Estados Unidos tiene un voto ponderado del 17.1%, el mayor de todos. Como la mayoría de las decisiones se toman con una mayoría calificada del 70 %, Estados Unidos prácticamente tiene poder de veto. Broz, J. L. y Brewster Hawes, M. "US domestic politics and International Monetary Fund policy". En D. G. Hawkins *et. al.* (Eds). *Delegation and Agency in International Organizations*. New York: Cambridge University Press, 2008. Pp. 80-81.

<sup>84</sup> George, Alexander L. *Op. Cit.* Pág. 156.

colegiado es el más difícil de mantener, requiriendo grandes habilidades de liderazgo y de relaciones interpersonales, tolerancia al conflicto y las disidencias, atención constante y una cierta neutralidad del presidente frente a las pujas burocráticas.<sup>85</sup> En el caso de la primera presidencia Bush, optó por un sistema colegiado y un estilo delegativo que dejaba un margen de maniobra considerable a sus subordinados inmediatos.<sup>86</sup>

Creemos que en algunos aspectos, la administración colegiada durante la primera presidencia Bush causó algunos cortocircuitos dentro del Ejecutivo. Su estilo de liderazgo poco dado al micromanagement, exigente en cuanto a la lealtad de sus subordinados e informal en el trato no fue del todo apropiado para los requerimientos de un sistema colegiado según George. Sin embargo, no creemos que se pueda hablar de un fracaso del sistema de toma de decisiones.<sup>87</sup> Más bien, creemos que no se pudieron aprovechar del todo los recursos del sistema colegiado en cuanto a reducir los factores que se asocian con la puja burocrática.

Creemos que el fenómeno que explica estos cortocircuitos e instancias de falta de coordinación lateral dentro del gabinete pasan por el hecho de que dentro de este se formó un subgrupo con una fuerte subidentidad y acceso al Presidente que dominó ampliamente durante la primera presidencia y eclipsó a los otros miembros del gabinete.<sup>88</sup> Estamos hablando de lo J. Nye llama la unión entre wilsonianos de derecha neoconservadores y unilateralistas jacksonianos nacionalistas, entre los que incluimos al secretario de Defensa Donald Rumsfeld.<sup>89</sup> Fue natural que estos hostilizaran con los elementos más

---

<sup>85</sup> George, A. L. *Op. Cit.* Pp. 217-221.

<sup>86</sup> Moens, A. "The Foreign Policy Decision Making of the George W. Bush Administration". Trabajo presentado en el encuentro anual de International Studies Association, New Orleans, LA, 2002. Disponible en: <http://isanet.ccit.arizona.edu/noarchive/moens.html> (Consultado 20/11/11)

<sup>87</sup> Moens, A. *Idem.*

<sup>88</sup> Busso, A., Pignatta, M. E. "Las relaciones Argentina-Estados Unidos después de la renegociación de la deuda. Continuidades estructurales, gestos reactivos y cuestiones irresueltas". Anuario 2006, IRI, 2006. Pág. 14. Disponible en: [http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/departamentos/americadelnorte/2006\\_las\\_relaciones\\_a\\_rg-eeuu.pdf](http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/departamentos/americadelnorte/2006_las_relaciones_a_rg-eeuu.pdf) (Consultado 11/3/2012)

<sup>89</sup> Según la tipología W. R. Meade, los wilsonianos es una escuela de política exterior norteamericana que busca expandir ideales al resto del mundo. La subcategoría de derecha agrupa a aquellos más optimistas y dispuestos a recurrir a la fuerza armada y al "nation building" como en Irak. Los jacksonianos son aquellos que buscan defender los intereses y honor norteamericano, prefiriendo el no involucramiento en conflictos internacionales. Sin embargo, cuando Estados Unidos es agredido "deslealmente", son los más dispuestos a usar el músculo militar

multilateralistas y cautos en cuanto al uso de poder norteamericano en el exterior, siendo secretario de Estado Colin Powell la figura con la que más se opusieron.<sup>90</sup> Estos conflictos se agravaron porque el sistema colegiado es sensible a disputas internas donde el Presidente no ejerce un rol moderador y tiende a favorecer una facción por sobre el resto. Así, una caracterización mas específica del gabinete Bush lo ubicaría dentro de lo que Hult llama modelo colegial-competitivo, donde el grado de controversias acerca de los fines estratégicos es muy alto.<sup>91</sup> Como vimos, la controversia administrativa suele generar tensiones burocráticas.

El hecho de que cada uno de los Secretarios que estudiamos provenga de una facción diferente del partido republicano fue una fuente para este tipo de disputas. El secretario del Tesoro Paul O'Neill, y su sucesor en diciembre del 2002 (John Snow), eran hombres del sector productivo e industrial.<sup>92</sup>

### **Nivel bilateral**

Por ultimo, haremos referencias a aquellos factores que favorecieron la política burocrática a nivel bilateral.

Para empezar, tenemos que remarcar el lugar poco visible que la Argentina ocupó dentro de las prioridades de las diferentes agencias norteamericanas. Desde el fin de la Guerra Fría, solo pudo atraer la atención norteamericana de manera esporádica y para temas puntuales.<sup>93</sup> Para la Argentina, esta situación fue aun más notoria ya que se ubica en una

---

unilateralmente para defender el "honor". Los ataques del 11 de septiembre sirven como catalizador de esta coalición. Nye, J S. "US power and Strategy After Iraq". *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4, (Jul. – Aug., 2003). Pág. 64.

<sup>90</sup> Daalader, I. H. *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2003.

<sup>91</sup> Hult, K. M. *Agency Merger and Bureaucratic Redesign*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1987. Pp. 11-12.

<sup>92</sup> Esto explica parte de su desconfianza hacia los rescates a países endeudados del Tercer Mundo, estrategia que preferían los republicanos mas ligados a la economía financiera de Wall Street como el siguiente secretario del Tesoro, Henry Paulson. Lander. Stolberg, S. G. "Bush can share the blame for financial crisis", *The New York Times*, 20 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2008/09/20/business/worldbusiness/20iht-prexy.4.16321064.html?pagewanted=all> (Consultado 23/4/2012)

<sup>93</sup> Hakim, P. "Is Washington Losing Latin America?". *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 1 (Jan.-Feb., 2006). Pág. 39.

región, el Cono Sur (Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil), donde las amenazas de seguridad y los intereses económicos fueron vistos como de alcance limitado.<sup>94</sup>

Sin embargo, consideramos que el desinterés relativo hacia la Argentina y su subregión, en comparación con otras prioridades geográficas norteamericanas, no implica que la relación con Argentina se dio bajo el modelo de Dominación Local de Rosati, donde la escasa atención del Ejecutivo y sus agencias hacia un país marginal hace que solamente unos pocos funcionarios se ocupen de la relación, reduciendo al mínimo la política burocrática.<sup>95</sup> Si bien es verdad que la Argentina atrajo poco la atención presidencial, hubo iniciativas puntuales vistas como importantes por varios funcionarios en las agencias del Ejecutivo.<sup>96</sup>

Durante el periodo estudiado, funcionarios jerárquicos visitaron a la Argentina en misión oficial (incluidos los Secretarios de Estado, Defensa y Tesoro) además de tener varios encuentros en foros multilaterales con funcionarios argentinos. Cuando tantos funcionarios norteamericanos en diferentes agencias se ocupan de un mismo país latinoamericano (aunque sea secundario) sin la supervisión constante del presidente, es explicable que surjan fricciones y conflictos burocráticos.<sup>97</sup> Según la tipología de Rosati, fue un caso de Dominación Burocrática, el más predispuesto a la política burocrática.

En este capítulo vimos como hay diferentes factores que explican por qué la política exterior norteamericana hacia la Argentina adoptó la forma de pujas burocráticas.

A nivel estructural, después de la Segunda Guerra Mundial, nos encontramos con el fin del predominio de la agencia que se ocupaba de estructurar la política exterior de

---

<sup>94</sup> Para amenazas de seguridad ver: Russell, R., Calle, F. “La “periferia turbulenta” como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina”. En: M. Hirst. (Ed). *Crisis del Estado e Intervención Internacional*. Buenos Aires: Edhasa, 2009. Pp. 54-55. Para intereses económicos ver: Falcoff, M. “Argentina y EEUU: Retorno al desencuentro histórico”. En: C. J. Arson y T. Taraciuk (Eds). *Relaciones Bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: Pasado y Presente*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004. Pág. 78.

<sup>95</sup> Rosati, J. *Op. Cit.* Pp. 246-247.

<sup>96</sup> Algunos ejemplos serían faradización de la frontera norte, Acuerdo 3+1, participación en MINUSTAH, firma del ALCA, relación con ALBA, negociaciones comerciales, restructuración de la deuda. Norden, D. L. y Russell, R. *The United States and Argentina: Changing Relations in a Changing World*. New York: Routledge, 2002. Pag. 52.

<sup>97</sup> Maira, L. “Escenarios y aprendizajes acerca de la política de Estados Unidos hacia América Latina (1980-2006). *Norteamérica*, UNAM, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre. 2006. Pág. 204.

Estados Unidos (Departamento de Estado) abriendo el juego burocrático para que otras puedan participar como actores relevantes (Departamento de Defensa). El fin de la Guerra Fría, y el ascenso en la agenda de los temas económicos, funciona como una segunda ampliación en este sentido (Departamento del Tesoro).

A nivel del gabinete, lo que vemos es un sistema colegiado donde el estilo delegativo del presidente permite que un sector fuertemente organizado (coalición neoconservadora-nacionalista) domine. El resultado es que margina a los otros elementos dentro del gabinete, en un proceso típico de la puja burocrática.

Y por último, que la Argentina no sea un foco de atención del Presidente pero si de las agencias del Ejecutivo la ubica en una posición media de interés para la agenda latinoamericana de Estados Unidos. Esto nos permite pensar la relación bilateral dentro de un modelo de Dominación Burocrática, donde las pujas burocráticas son mayores.



### **Capítulo 3 – Primer periodo: De la llegada de Bush hasta el primer acuerdo con el FMI (enero 2001 – enero 2003)**

En este capítulo analizaremos la primera mitad de la presidencia de George W. Bush: desde su asunción en enero del 2001 hasta el acuerdo transitorio entre Argentina y el Fondo Monetario Internacional en enero del 2003. Este es importante ya que fue el primer acuerdo entre la Argentina y el Fondo Monetario Internacional luego del *default* de diciembre del 2001. Como adelantamos anteriormente, los grandes hitos de la agenda bilateral fueron efectos directos de la política burocrática dentro del Ejecutivo norteamericano.

Al comienzo, la presidencia Bush despertó gran expectativa acerca de cual iba a ser su política para América Latina. Según Bush, Latinoamérica iba a ser una prioridad personal. Los analistas del momento suponían que se iba a mantener la agenda de progreso democrático y reforma de mercado de sus predecesores, Bush Sr. y Clinton.<sup>98</sup> La idea era que la política exterior hacia los países de la región continuara sin sobresaltos y con mutuo entendimiento, aunque no por eso sin desencuentros, hacia el ALCA, cuya sanción ya se pensaba para el 2005. El cambio más importante en la agenda latinoamericanista fue el fin de los salvatajes a terceros Estados de la era Clinton al estilo de la Crisis Mexicana de 1994.

Sin embargo, este cuadro fue desarticulado por los ataques del 11 de septiembre del 2001 y las consecuencias de estos últimos a la hora de reconfigurar las prioridades norteamericanas hacia el mundo y la región. A pesar de que se habla de una “securitización” de las relaciones hacia América Latina, la realidad es que este efecto fue dispar en la región.<sup>99</sup> Creemos que los cambios en la agenda de seguridad por el 11 de septiembre fueron menores en la relación con Argentina, aunque podremos observar que este incidió de una manera más latente a partir del 2003, período que abarcaremos en el próximo capítulo.<sup>100</sup> Lo que sí cambió, para el país y sus pares latinoamericanos, fue la

---

<sup>98</sup> Hakim, P. *Op. Cit.* Pág. 41.

<sup>99</sup> Hirst, M. “La fragmentada agenda de (in)seguridad regional”. En M. Hirst. *et. al. Imperio, Estados e Instituciones: La Política Internacional en los Comienzos del Siglo XXI*. Buenos Aires: Altamira, 2004. Pp.104-107

<sup>100</sup> Los contactos bilaterales con el Departamento de Defensa se hacen mas patentes durante el segundo periodo de este trabajo (Capítulo 4), por lo que no lo mencionaremos durante este capítulo.

menor atención presidencial a la región, tornándose más errática. Siguiendo nuestra hipótesis, menor atención y supervisión presidencial favorecen al florecimiento de la política burocrática.

Si tomamos hasta el 11 de septiembre, podemos ver que la relación del Ejecutivo norteamericano hacia la Argentina es seguida de cerca por el presidente Bush. Este por lo general buscó mantener un entendimiento con una Argentina cada vez mas amenazada por sus tensiones domesticas, como así lo demuestran las reuniones entre funcionarios y el posterior Mega canje de agosto del 2001. El motivo parecía ser la búsqueda de la aquiescencia argentina para la sanción del ALCA.<sup>101</sup> Aunque vimos que después del 11 de septiembre el presidente Bush le dedica menos atención a la región y a la Argentina, cada vez que intervenga será con la misma orientación de principio de su mandato: hacer concesiones para garantizar la participación argentina en el ALCA.

Hasta que la Argentina acuerde con los bonistas la restructuración de la deuda a principios del 2005, el tema central va a ser la deuda pública.<sup>102</sup> Hasta que no se resuelva, la Argentina no podrá normalizar su situación internacional, fenómeno inaugurado por el *default* de diciembre del 2001.<sup>103</sup> Un acuerdo con el FMI va a ser esencial por varios motivos: garantizar fondos de corto plazo para estabilizar la economía, restructurar la deuda y reincorporarse al circuito financiero internacional.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> En una reunión entre De la Rúa y Bush previa a la 3ra Cumbre de las América, Bush afirma, frente a periodistas, que se va a ayudar a la Argentina a enfrentarse a sus problemas financieros. O'Donnell, M. "Bush dará a De La Rúa trato preferencia", *La Nación*, 19 de abril de 2001. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/60586-bush-dara-a-de-la-rua-trato-preferencial> (Consultado 13/5/12)

<sup>102</sup> Busso, A., *et al. Op. Cit.* Pág. 19

<sup>103</sup> Al comienzo del 2001, su deuda pública va a ser de cerca de 100.000 millones de dólares para llegar a ser 144.453 para el 24 de diciembre del 2001. El *default* va a ser de 80.000 millones en manos de bonistas privados. No se cae en cesación de pagos con 32.362 millones en manos de organismo internacionales como el FMI, BM, BID y Club de Paris. Posteriormente se caerá en *default* con el BM en noviembre del 2002 y el BID en el 2003. Macias Vazquez, A. "La restructuración de la deuda soberana en la crisis argentina". *Asteriskos*, no. 7/8, 2009. Pág. 221. También en: Bosco, D. "The Debt Frenzy". *Foreign Policy*, No. 161 (Jul. – Aug.). Pag 39.

<sup>104</sup> A pesar de que la deuda de Argentina con el FMI es de aproximadamente 15.000 millones, se creía que el país necesitaba la aprobación del organismo para llevar a cabo una restructuración de la deuda exitosa. Cooper, A. F. y Momani, B. "Negotiating Out of Argentina's Financial Crisis: Segmenting the International Creditors." *New Political Economy*, Vol. 10, No. 3, Sept. 2005. Pag. 306.

## Primeros meses de gestión

La presidencia de George W. Bush heredó de su antecesor el “Blindaje”, por el cual se iban a desembolsar 40.000 millones del FMI entre el 2001 y el 2002 para pagar los intereses inmediatos de la deuda exterior Argentina.<sup>105</sup> Así, el Secretario del Tesoro Paul O’Neill inaugura su mandato con una postura muy dura: no se usarán fondos de los Estados Unidos, y por extensión del FMI, para salvar a los inversores de alto riesgo que especularon en terceros Estados impredecibles, refiriéndose específicamente al caso argentino.<sup>106</sup> La postura dominante del Tesoro durante el mandato de O’Neill fue que era preferible la cesación de pagos antes que una ayuda onerosa y probablemente inútil.<sup>107</sup> Así, junto con el FMI, O’Neill condicionó cualquier ayuda una serie de ajustes para reformar la economía argentina y solucionar las causas crónicas de la voracidad fiscal.<sup>108</sup>

La postura del Departamento de Estado en cuanto al problema de la deuda argentina fue diferente. A diferencia del Departamento del Tesoro, estaban más preocupados por el contagio político: el peligro era que la inestabilidad interna argentina empeore y se extienda a la región, haciéndola más permeable a gobiernos populistas de tendencia antinorteamericana.<sup>109</sup> La prioridad no era la reforma de la economía argentina, aunque no la va a desconocer, sino su institucionalidad política y social, por lo que fue menos exigente ante las condiciones para recibir ayuda. Como vimos en los capítulos 1 y 2, el Departamento de Estado se ubica en una situación de debilidad relativa frente al Tesoro,

---

<sup>105</sup> Busso, A. “Las relaciones argentino – americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De la Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos”. En A. B. Bologna. *La Política Exterior Argentina 1998 – 2001. El Cambio de Gobierno. ¿Impacto o Irrelevancia?* Tomo III. Rosario: CERIR, 2001. Pág. 43.

<sup>106</sup> O’Neill, P. “Treasury Secretary Paul O’Neill Discusses the US Economy”. Entrevistadores: Novak, R. Hunt, Al. Canal *CNN*, 18 agosto 2001. Disponible en <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0108/18/en.00.html> (Consultado 25/2/12).

<sup>107</sup> O’Neill, P. “Oversight hearing: The Treasury Department’s Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policy.”, U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, 1 de mayo de 2002. Disponible en: [http://banking.senate.gov/02\\_05hrg/050102/oneill.htm](http://banking.senate.gov/02_05hrg/050102/oneill.htm)

<sup>108</sup> En una frase representativa de todo este periodo O’Neill dice: “Estamos trabajando para crear una Argentina sustentable que no continúe consumiendo los fondos de los plomeros y carpinteros norteamericanos...”. O’Neill, Paul. “Treasury Secretary Paul O’Neill Discusses the US Economy”. Entrevistadores: Novak, Robert y Hunt, Al. Canal *CNN*, 18 agosto 2001. Disponible en <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0108/18/en.00.html>

<sup>109</sup> Van Der Kooy, E. “El respaldo externo y las dudas internas”, *Clarín*, 29 de julio de 2001. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2001/07/29/o-03003.htm> (Consultado 21/5/12)

mas aun dado que los asuntos de deuda soberana son tradicionalmente tratados por este ultimo. La estrategia fue típica de las burocracias que se sienten debilitadas: buscar aliados dentro del Ejecutivo norteamericano para contrarrestar la postura intransigente de una agencia más fuerte. Los va a encontrar en otros funcionarios más interesados en la estabilidad política: la Consejera Nacional de Seguridad, Condoleezza Rice, y el Vicepresidente, Richard Cheney, dentro del marco del NSC. Sin embargo, el apoyo de estos no está asegurado, más aun después del 11 de septiembre cuando la atención de estos se apartó de Argentina, importante dentro de la Guerra contra el Terrorismo.

La primera puja entre los Departamentos de Estado y Tesoro ocurrió en el marco de la 3ra Cumbre de las Américas en Quebec. A pesar de en una reunión entre O'Neill y el Ministro de Economía argentino Domingo Cavallo, donde el primero aclaró que no se iba a dar mas ayuda económica de cualquier tipo, De la Rúa consiguió la promesa de Bush, durante una visita oficial a Washington, de que se podría dar un apoyo mas sustancioso, como una postergación de los vencimientos inminentes, a la Argentina en caso de que su situación interna empeorara.<sup>110</sup> Aun con esta promesa explicita por parte del presidente Bush, la postura del Tesoro se endurece, ignorando los pedidos desde Argentina y poniendo fuertes condicionamientos a cualquier ayuda hasta julio del 2001.<sup>111</sup>

Por la creciente gravedad de la situación económica Argentina, en Washington se decidió darle una mayor atención al problema. Así es como dentro del marco del NSC se formó un espacio informal de coordinación interagencia en donde participan importantes representantes de los Departamentos del Tesoro<sup>112</sup>, Estado<sup>113</sup> además de Rice y Cheney.<sup>114</sup> También se envió una misión encabezada por la Directora del Hemisferio Occidental del

---

<sup>110</sup> La estrategia de Bush era la de separar a la Argentina del bloque mas opuesto a la formación del ALCA durante la cumbre. O'Donnell, M. "Fuerte apoyo político de Bush a De La Rúa", *La Nación*, 20 de abril de 2001. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/60707-fuerte-apoyo-politico-de-bush-a-de-la-rua> (Consultado 22/5/12)

<sup>111</sup> Barón, A. "Estados Unidos: no más salvatajes", *Clarín*, 14 de julio de 2001. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2001/07/14/e-285385.htm> (Consultado 20/5/12)

<sup>112</sup> El subsecretario de Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro John Taylor.

<sup>113</sup> El subsecretario de Asuntos Económicos y Comerciales del Departamento de Estado Alan Larson.

<sup>114</sup> Morales Solá, J. "En la tormenta, pero con viento a favor", diario *La Nación*, 12 de agosto de 2001. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/326941-en-la-tormenta-pero-con-viento-a-favor> (Consultado 22/5/12)

NSC, Joanne Wallace, a la Argentina para que analice la situación local. Este último hecho muestra la tendencia de las burocracias a buscar fuentes de información propias, dificultando la coordinación horizontal. A la par de Wallace, subsecretario de Asuntos Internacionales del Tesoro, John Taylor, partió a los pocos días en una misión similar.<sup>115</sup>

## **Megacanje**

Este es el preludio para lo que fue una puja interna sobre si responder a los pedidos del gobierno argentino con más ayuda.<sup>116</sup> Se presionó al Tesoro en el NSC para que reconsiderara su posición ya que se temía por una crisis económica y quiebre institucional.<sup>117</sup> O'Neill no estaba de acuerdo y recurrió al apoyo de Alan Greenspan, el Presidente de la Reserva Federal, que argumenta que la crisis económica Argentina no se expandiría a la región y, por tanto, no recomienda ningún salvataje.<sup>118</sup>

Finalmente, O'Neill cedió a que haya un aplazo de los próximos cobros de la deuda y un préstamo de corto plazo por parte del FMI por 8.000 millones.<sup>119</sup> Sin embargo, en una típica maniobra de puja burocrática, O'Neill cumple con lo pactado pero sabotó la relación del Departamento del Estado con Argentina al sostener que la Convertibilidad (muy apoyada por Foggy Bottom) era insostenible con el déficit constante del país y que estas iban a ser las últimas medidas de ayuda.<sup>120</sup> La aprobación del Megacanje fue importante en la vida política interna argentina ya que implicó, para el gobierno, una fuente de financiación con condicionamientos ambiguos y poco precisos por el FMI.

## **Septiembre y diciembre del 2001**

---

<sup>115</sup> Bonelli, M. "EE.UU. mandó una enviada"; *Clarín*, 27 de julio de 2001. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2001/07/27/o-02415.htm> (Consultado 22/5/12)

<sup>116</sup> The Economist. "Mixed signals. Poor Argentina deserves better than confused messages from Washington.", 9 de agosto de 2001. Disponible en: <http://www.economist.com/node/730187> (Consultado 1/6/12)

<sup>117</sup> Morales Solá, Joaquín. *Idem*.

<sup>118</sup> Bonelli, Marcelo. *Idem*.

<sup>119</sup> The Economist. "Too little, Too late? A new loan does not guarantee deliverance from recession", 23 de agosto de 2001. Disponible en: <http://www.economist.com/node/748880> (Consultado 1/6/12)

<sup>120</sup> Bonelli, Marcelo. *Idem*.

Así, en la puja por el Megacanje, el Departamento de Estado, junto a sus aliados circunstanciales, pudo mantener su posición frente a la más dura del Tesoro. Sin embargo, fue un triunfo breve ya que, con los ataques terroristas del 11 de septiembre, la atención del Vicepresidente y del NSC se dirigió a temas más prioritarios en la naciente Lucha contra el Terrorismo. Además, la relación con Argentina perdió la breve, pero significativa, atención que el presidente Bush le dedicaba. Esto despejó el espacio para que el Tesoro tenga un rol más importante en la formación de la agenda hacia la Argentina.

Pocos meses después, el Tesoro empezó por aplicar una política más correctiva con la Argentina. Reclamó que las condiciones prometidas para recibir el Megacanje, principalmente la aplicación efectiva de la ley de Déficit 0<sup>121</sup>, no se cumplieron. Así, tomó una medida que probablemente no hubiera podido tomarse bajo un régimen de supervisión presidencial mayor: permitió que el Fondo suspendiera adelantos por 1.250 de dólares del Blindaje y Megacanje.

A partir de la crisis argentina de diciembre del 2001, la relación con Estados Unidos adquirió una nueva importancia. El gobierno de Duhalde continuó con la estrategia de De La Rúa de enviar constantes misiones a Estados Unidos para cortejar a diferentes funcionarios que puedan llegar a interferir a su favor dentro del proceso de toma de decisiones norteamericano. Especialmente buscados fueron los del Departamento de Estado, a quienes se identificó como más conciliadores frente a los del Tesoro.<sup>122</sup>

A partir de entonces, a la búsqueda de fondos frescos se le agregó la necesidad de contar con el apoyo del FMI para salir del *default*. Tanto el Departamento de Estado como del Tesoro reclamaron que se hiciera un plan económico y se acuerde con el FMI antes de conseguir cualquier ayuda financiera o reestructuración de la deuda. Durante gran parte del 2002, ambas secretarías tuvieron diferentes interpretaciones y requisitos sobre lo que consideraban un “plan” y un “acuerdo” con el FMI, siendo las condiciones del Tesoro mas

---

<sup>121</sup> La ley aprobada en julio del 2001 sancionaba la quita del 13% a los salarios y a las jubilaciones mayores de 500 pesos, limitó la coparticipación provincial a 1.190 millones y, lo más importante, ató los gastos al nivel de recaudación. Novaro, M. *Argentina en el Fin de Siglo: Democracia Mercado y Nación (1983-2001)*. Buenos Aires, Paidós, 2009. Pág. 600.

<sup>122</sup> Kanenguiser, M. “La Argentina sale a buscar más de US\$ 25.000 millones de ayuda”, diario *La Nación*, 10 de febrero de 2002. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/373033-la-argentina-sale-a-buscar-mas-de-us-25000-millones-de-ayuda> (Consultado 24/05/12)

severas. Esta diferencia de criterio fue clave ya que cada uno exigió diferente grado de ajustes a un gobierno que enfrenta graves problemas de gobernabilidad y movilización.

Para el Departamento de Estado, los ajustes que el gobierno debía presentar en su “plan” se limitaron a lo que la subdirectora del FMI Anne Krueger definió como los requisitos iniciales para la Argentina: el veto parcial a la ley de quiebras, la derogación de la ley de subversión económica y un acuerdo de austeridad con las provincias.<sup>123</sup> El “acuerdo” que exigía para poder habilitar la ayuda económica a Argentina era un acuerdo técnico que se esperaba conseguir al poco tiempo.<sup>124</sup>

El Departamento del Tesoro fue más rígido con sus exigencias. Al igual que el Departamento de Estado, reclama por las leyes de quiebras, subversión económica y acuerdo provincial. Sin embargo, vio a esto como un prólogo para ajustes mayores, como la liberalización del sistema bancario, el aumento de los impuestos y las tarifas de los servicios públicos y la baja del gasto público, entre otros. Además, reclamó un acuerdo con carta de intención, documento que solo puede ser presentado por una misión negociadora del FMI, por lo que consideraba que podía pasar más tiempo del que el Departamento de Estado espera para que se apruebe.<sup>125</sup>

## **Año 2002**

Así, el año 2002 comenzó con un Departamento del Tesoro poco dispuesto a involucrarse en el tema Argentina.<sup>126</sup> La situación en el FMI también se tornó desalentadora para el país si consideramos que, desde diciembre del 2001, se suspendieron todas la

---

<sup>123</sup> Krueger, A. “Remarks by Anne Krueger at the 2002 Washington Conference of the Americas”. Ponencia presentada en el Council of the Americas, Washington D.C., 7 de Mayo de 2002. Disponible en: <http://coa.counciloftheamericas.org/article.php?id=1156&nav=res&pid=15> (Consultado 3/6/12)

<sup>124</sup> Los acuerdos técnicos del FMI son aquellos que son aprobados cuando una misión técnica de este organismo cree que un país cumplió con sus objetivos intermedios. A diferencia de una misión negociadora, no puede firmar una carta de intención, documento que certifica el éxito final de un programa recomendado del FMI, por lo que el país estaría habilitado a recibir ayuda, reestructurar su deuda, y otras operaciones.

<sup>125</sup> Una misión negociadora a un país solo puede ser creada cuando el país cumplió satisfactoriamente las metas disputadas por misiones técnicas anteriores.

<sup>126</sup> “Ruckauf se llevó de EE.UU. una promesa de respaldo político”, diario *Clarín*, 30 de enero de 2002. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/01/30/e-00401.htm> (Consultado 17/2/12)

revisiones y desembolsos.<sup>127</sup> El único que parecía mantener un rol más proactivo es el secretario Powell.<sup>128</sup>

Esta diferencia de actitud para trabajar con la Argentina se reflejó en el diferente grado de confianza que ambos Departamentos tuvieron ante gobierno y presidente Duhalde. Para el Departamento de Estado, Duhalde, y el resto de sus allegados, era un político de la tradición pragmática peronista que buscaba la estabilidad equilibrando ajuste con gobernabilidad.<sup>129</sup> Menos generosas fueron las palabras del Tesoro y el FMI, quienes lo veían como un irresponsable que buscaba evitar cualquier liberalización económica.<sup>130</sup>

Un efecto de esta disímil apreciación se evidenció durante la misión oficial del Canciller Carlos Ruckauf a Estados Unidos en enero del 2002. Mientras que Powell lo recibe, el propio presidente Bush tiene que persuadir a O'Neill para que haga lo mismo.<sup>131</sup>

A partir de la salida de la Convertibilidad en enero del 2002, comenzó un juego donde el gobierno argentino pide ayuda ante todo ajuste, o apariencia del mismo, que haga. El grado de satisfacción de los funcionarios de los Departamentos de Estado y del Tesoro y del FMI fue diferente.<sup>132</sup>

---

<sup>127</sup> Vamos a tener que esperar hasta mediados del 2003 para el primer desembolso de FMI. Del Carril, M. *Idem*.

<sup>128</sup> Powell se compromete a defender la situación Argentina, presumiblemente en el FMI y el G-7. "Powell prometió a Ruckauf que EE.UU. ayudará a la Argentina", *Clarín*, 5 de enero de 2002. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/01/05/p-02601.htm> (Consultado 14/4/12)

<sup>129</sup> "After Default: Argentina's Role in World Affairs" *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*. Disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/after-default-argentinass-role-world-affairs> (Consultado 17/5/02)

<sup>130</sup> Obarrio, M. "Duhalde, cercado por el FMI", *La Nación*, 15 de febrero de 2002. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/374227-duhalde-cercado-por-el-fmi> (Consultado 2/5/12)

<sup>131</sup> "Ruckauf se llevó de EE.UU. una promesa de respaldo político", diario *Clarín*, 30 de enero de 2002. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/01/30/e-00401.htm> (Consultado 17/5/12)

<sup>132</sup> El primer pedido de ayuda va a ser por 25.000 millones de dólares en febrero del 2002, hecho por el Ministro de Economía Remes Lenicov para hacer frente a la salida de la Convertibilidad. O'Neill y el Director Gerente del FMI (Horst Köhler) se niegan hasta que no se tome alguna medida liberalizadora importante. En LN 10-02-02. En cambio, el director del Departamento de Estado para asuntos del Cono Sur y Brasil, Gerard Galucci, declaró que ya se está dispuesto a canalizar ayuda por medio del organismo internacional. Rosales, J. "Silencio y negociaciones en el Fondo", *La Nación*, 6 de febrero de 2002. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/372048-silencio-y-negociaciones-en-el-fondob> (12/5/12)



A lo largo del año 2002, vemos como el Departamento de Estado intentó recuperar la iniciativa en la agenda bilateral frente a lo que consideraba una dominación por parte del Tesoro.<sup>133</sup> La aprobación por parte del Senado norteamericano a principios de 2002 del pliego Otto Reich como subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos (puesto hasta recién vacante) permitió una mayor presencia del Departamento de Estado en sus esfuerzos diplomáticos hacia Latinoamérica. Además, pocos días antes de una reunión programada entre Remes Lenicov y John Taylor y la llegada de una misión técnica del FMI, Marc Grossman (subsecretario de Asuntos Políticos del Departamento de Estado) hizo una visita no planeada a la Argentina. Su apreciación de la situación de la Argentina en el país era mucho más conciliadora que la que hiciera pocos días después Taylor y la misión del FMI: declaró estar satisfecho por el acuerdo de coparticipación con las provincias, el presupuesto 2003 y resaltó temas políticos como el decreciente nivel de protestas y mayor estabilidad.<sup>134</sup> La opinión de Taylor y del encargado de la misión del FMI, Anoop Singh, fue mucho más crítica, exigiendo muchas más condiciones para la firma de cualquier acuerdo.<sup>135</sup>

En los meses de mayo y junio, con las modificaciones de las leyes de Quiebra y Subversión Económica, el Departamento de Estado se convenció aún más de la necesidad de llegar a un acuerdo con Argentina y comenzar con la ayuda. Declaraciones de Powell en el influyente Consejo de las Américas apuntaron a esa dirección.<sup>136</sup> Además, la visita oficial del subsecretario Reich a la Argentina fue alentadora al declarar que Argentina ya hizo su parte y ahora le tocaba al FMI garantizar el acuerdo.<sup>137</sup>

---

<sup>133</sup> “El Tesoro, pieza clave en la relación bilateral” *Clarín*, 27 de abril de 2002. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/04/27/p-01603.htm> (Consultado 7/5/12).

<sup>134</sup> Barón, A. “EE.UU. envía señales de apoyo político a la Argentina”, *Clarín*, 5 de marzo de 2002. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/03/05/p-354046.htm> (Consultado 1/5/12).

<sup>135</sup> El jefe de la misión del FMI Anoop Singh le pedirá a Duhalde un aumento de impuestos, retenciones a las exportaciones, tope de la emisión a 3.500 millones de pesos, regularización de los pagos con los bonistas, revisión de la ley de quiebras, fin definitivo al congelamiento de depósitos, acuerdo con las provincias para disminuir en un 60 % el déficit fiscal y un superávit primario del 1 %. Cufre, D. “El Fondo dejó claro que no tiene fondo”, *Página 12*, 16 de marzo de 2002. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-2940-2002-03-16.html> (Consultado 8/5/12).

<sup>136</sup> Rosales, J. “Un gesto en medio de las presiones”, *La Nación*, 8 de mayo de 2002. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/394894-un-gesto-en-medio-de-las-presiones> (Consultado 13/5/12).

<sup>137</sup> Reich declara que, habiéndose tratado la ley de Quiebras, Subversión Económica y Coparticipación, no ve por qué el FMI no pueda pactar y regularizar la situación de Argentina. Reich, O. “Transcript of Press Interview with Assistant Secretary of State Otto J. Reich at the U.S.

Todavía más importante, ante la percepción del que el FMI estaba tratando al tema de Argentina con excesiva lentitud, el Departamento de Estado decidió acelerar los tiempos. A pesar de que no cuenta con un vínculo tan directo con el proceso de toma de decisiones del organismo, como vimos que sí tiene el Tesoro, los funcionarios del Departamento de Estado tienen algunos recursos para actuar desde los márgenes. Nos estamos refiriendo a la red de vinculaciones que tiene el Departamento con funcionarios europeos. La idea fue hacer un cabildeo para garantizar el apoyo europeo en el G-8 para una nueva misión del FMI en Argentina que acelere los tiempos. Tal es la función que cumple Curtis Struble, subsecretario Adjunto de Estado para las Relaciones Interamericanas, en su gira por las capitales europeas.<sup>138</sup>

Sin embargo, el FMI no fue un hueso duro de roer. En una visita del ministro de Economía argentino Roberto Lavagna, la subdirectora Krueger condenó el acuerdo fiscal con las provincias como endeble y que no se cumpliera con el aumento de las tarifas de los servicios y el superávit primario del 1 %.<sup>139</sup>

Finalmente, el Departamento del Tesoro y del FMI permitieron una nueva misión, pero, a contramano de lo que pedían los funcionarios argentinos, fue una misión técnica, inhabilitada para firmar una carta de intención, requisito para cualquier acuerdo de financiamiento con el FMI.<sup>140</sup> Para que no quedaran dudas, el Tesoro expresó su desacuerdo ante cualquier tipo de ayuda hacia Argentina.

### **Hacia el acuerdo de noviembre del 2003**

En una gira a Brasil, Uruguay y la Argentina por la crisis económica que experimentaban los dos primeros países, O'Neill aprobó, por presión del Presidente Bush,

---

Embassy at Brasilia, Brazil”, *Revista Inter-Forum*, 9 de julio de 2002. Disponible en: [http://www.revistainterforum.com/english/articles/071602eco\\_reich.html](http://www.revistainterforum.com/english/articles/071602eco_reich.html) (Consultado 23/5/12).

<sup>138</sup> “EE.UU no descarta un colapso”, diario *La Nación*, 12 de junio de 2002. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/404642-eeuu-no-descarta-un-colapso> (Consultado 9/5/12).

<sup>139</sup> Quiroga, A. “Buscan que EE.UU. apure el caso de Argentina en el FMI”, diario *Clarín*, 24 de junio de 2002. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/06/24/e-00501.htm> (Consultado 8/5/12).

<sup>140</sup> Barón, A. “El FMI dilató hasta hoy un a definición sobre Argentina”, diario *Clarín*, 28 de junio de 2002. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/06/28/e-02001.htm> (Consultado 7/5/12).

dos préstamos: 30.000 millones de dólares del FMI a Brasil y 1.500 millones de fondos exclusivamente norteamericanos a Uruguay.<sup>141</sup>

Sin embargo, creemos que este fue un momento clave en la relación entre Tesoro y Argentina. Lo que motivó la postura dura de O'Neill contra la Argentina era la suposición de que el contagio se iba a mantener contenido. Sin embargo, la desaceleración económica de Brasil y Uruguay hizo creer a los analistas que esto no era así. El nuevo objetivo del Tesoro fue la estabilización de la economía argentina, entendiendo que se debía llegar a un inmediato acuerdo con el FMI, sacrificando algunas de las reformas exigidas. Suponemos que este cambio también se debió a que O'Neill fue personalmente responsabilizado por no haber contenido a la Argentina al comienzo de la crisis.<sup>142</sup>

Así, durante los últimos meses antes de su renuncia en diciembre del 2002, O'Neill revirtió la postura del Tesoro con el FMI e intentó forzar un acuerdo con Argentina. Se empezó a favorecer la posición argentina sobre las demandas del organismo internacional. Sin embargo, O'Neill no cedió sin más a la urgencia del Departamento de Estado. A pesar de que el subsecretario de Asuntos Económicos y Comerciales del Departamento de Estado Alan Larson, el subsecretario de Estado Richard Armitage y el asesor para el Hemisferio Occidental del NSC John Maisto presionaron para que se llegue a un acuerdo rápido y sin muchas exigencias para Argentina, en una entrevista personal con O'Neill y John Taylor, estos dos le exigieron a Lavagna que no querían un acuerdo deficiente y que tenía que haber un intento de entendimiento con el FMI.<sup>143</sup> Lo que el Tesoro buscaba era posicionarse entre la posición más inflexible del FMI y la más conciliadora del Departamento de Estado para llegar a una solución más aceptable.

---

<sup>141</sup> *The Economist*. "Lifelines for Brazil and Uruguay", 8 de agosto de 2002. Disponible en: <http://www.economist.com/node/1278733> (Consultado 19/5/12).

<sup>142</sup> Medios periodísticos y especializados coinciden en que el agravamiento de la crisis argentina es consecuencia de la apatía del Secretario del Tesoro. La revisión de sus políticas puede responder a un intento de mejorar su alicaída imagen en la opinión pública. Hakim, P. "US passivity in argentine crisis sends a bad signal", *The Christian Science Monitor*, 30 de agosto de 2001. Disponible en: <http://www.csmonitor.com/2001/0830/p9s2-coop.html> (Consultado 8/6/12).

<sup>143</sup> Rosales, J. "FMI: no hay fecha para un acuerdo", diario *La Nación*, 25 de octubre de 2002. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/443780-fmi-no-hay-fecha-para-un-acuerdo> (Consultado 9/5/12).

Ante el impasse, Powell designa a Alan Larson como mediador entre Argentina y el FMI y se hablaba de un préstamo puente de 800 millones de dólares para hacer frente a vencimientos inminentes con el Banco Mundial.<sup>144</sup> La diferencia se daba en que el FMI reclamaba una suba del 30 % de las tarifas, aumento de impuestos, el fin de la intervención del Banco Central, normalización de la situación de la banca privada y el llamado definitivo a elecciones. Finalmente, se llegó a un acuerdo transitorio: el FMI aplazaba los pagos de la deuda hasta agosto (un monto de 8.850 millones de dólares) a cambio de que Argentina redujera su presupuesto para el 2003 en 3.500 millones de peso.<sup>145</sup> Sin embargo, por el *default* ante el BM en noviembre del 2002 y el BID en enero del 2003, Estados Unidos aprobó que el FMI diera un crédito de 6.780 millones de dólares.<sup>146</sup> En esta última ronda de negociación, el Tesoro suavizó la mayoría de las demandas del FMI, llegando a un resultado considerado como beneficiosa por la dirigencia argentina. Sin embargo, el gobierno de Duhalde debió hacer algunas concesiones mayores, como aceptar que no se enviara ayuda económica significativa ni se aprobara la restructuración de la deuda en algún momento próximo.

Así, lo que observamos en el periodo de enero del 2001 a enero del 2003 es una puja burocrática sobre como debería relacionarse la Argentina con el FMI. Los Departamentos de Estado y Tesoro partieron de posiciones opuestas. Hasta el 11 de septiembre, el Departamento de Estado pudo mantener al Tesoro controlado por el apoyo de sus aliados y la supervisión presidencial. Desde esta fecha hasta octubre/noviembre del 2002, el Tesoro rompió la paridad para ejercer una dominación mientras el Departamento de Estado intentó contrarrestar desde los márgenes. Solo con la caída de la actividad económica en Brasil y Uruguay a mediados del 2002, la momentánea supervisión que ejerció el presidente Bush pudo forzar al Tesoro a aceptar una moderación de las demandas hacia la Argentina.

---

<sup>144</sup> Se habla de un préstamo Puente de 800 millones de dólares para hacer frente a los vencimientos inminentes del Banco Mundial y fortificar la posición argentina. Velásquez, J. L. "EE.UU. nombra un mediador entre la Argentina y el FMI", diario *Clarín*, 2 de noviembre de 2002. Disponible en: <http://old.clarin.com/diario/2002/11/02/e-00301.htm> (Consultado 9/5/12).

<sup>145</sup> Oviedo, J. "Un arreglo muy curioso", diario *La Nación*, 21 de diciembre de 2002. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/460659-un-arreglo-muy-curioso> (Consultado 7/5/12).

<sup>146</sup> Helleiner, P. "The Strange Story of Bush and the Argentine Debt Crisis". *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 6 (2005). Pág. 953.

## **Capítulo 4 – Segundo periodo: Del acuerdo transitorio con el FMI al fin del primer mandato (enero 2003 – enero 2005)**

Con el acuerdo transitorio entre la Argentina y el FMI a fines del 2002, las agencias del Ejecutivo norteamericano llegaron a un arreglo básico: el gobierno argentino debía firmar un acuerdo duradero con el organismo internacional para normalizar su situación post- *default*. Sin embargo, será fundamental para nuestro trabajo que es lo que cada agencia y el presidente Bush entienden por “acuerdo definitivo”. En la primera parte de este capítulo, analizaremos esta temática.

Hasta entonces, la deuda argentina era el tema que dominaba la agenda bilateral. La expansión global de la “Guerra Contra el Terrorismo” hizo que las burocracias estatales más vinculadas con los temas de seguridad adopten un papel más activista. A partir del 2003, estos temas comenzaron a ser tratados en la agenda bilateral permitiéndonos incluir a un nuevo actor en nuestro análisis sobre política burocrática: el Departamento de Defensa. Así, vemos diferencias entre los Departamentos de Estado y Defensa ya que el primero también tenía intereses en como se manejaba la agenda de seguridad. En cambio, el rol del Tesoro tendrá una gravitación marginal.

A pesar de que Argentina es definida como un país marginal para las prioridades norteamericanas de seguridad en la región, hubo tres áreas que atrajeron la atención norteamericana: los ejercicios militares conjuntos Águila III en el 2003, el posible envío de militares argentinos al conflicto de Irak y los esfuerzos antiterroristas en la Triple Frontera.

El ascenso de la agenda de seguridad repercutió en otras áreas de la relación bilateral. El Departamento de Estado vio como necesario un pronto acuerdo definitivo entre la Argentina y el FMI. A lo largo de esta nueva etapa, vemos como los funcionarios de Foggy Bottom, a diferencia de sus pares en el Tesoro, tuvieron un mayor sentido de urgencia para que Argentina normalice su situación financiera y dedicarse a los temas de seguridad.<sup>147</sup> Así, en las revisiones con el FMI entre Argentina y FMI en julio del 2003 y

---

<sup>147</sup> “Argentina: can president Kirchner overcome the political and economic obstacles to achieve sustained growth?”, synopsis de panel dictado por embajador E. Amadeo, professor G. Paz y y el

otra vez en enero y marzo del 2004, además de las negociaciones con los bonistas a hasta enero del 2005, las condiciones que exigió el Departamento de Estado fueron leves: la única demanda concisa fue una mayor seguridad jurídica. Muy marcado es el contraste con el Tesoro que aun mantenía un discurso muy marcado por las reformas estructurales de mercado.<sup>148</sup>

### **Deuda Externa: Lado B**

Con el acuerdo transitorio de diciembre del 2002 y la ayuda del FMI en enero del año siguiente, los Departamentos de Estado y Tesoro redujeron su involucramiento. El gobierno de Duhalde aprovechó este periodo para ocuparse de la reorganización interna y las cercanas presidenciales de mayo del 2003. El único evento de alto perfil fue la visita de Powell en junio del mismo año para conocer al recientemente electo Néstor Kirchner. Después de la reunión, Powell informó a Bush que aprobaba al presidente argentino y recomendaba apoyarlo en las negociaciones con el FMI.<sup>149</sup>

La tregua llegó a su fin en junio, dos meses antes de que caducara el acuerdo transitorio con el FMI. La posición del FMI y Köhler fue parecida a la de ocasiones

---

director para la Oficina de Brazil y el Cono Sur del Departamento de Estado J. Carragher, The Center for Latin American Issues, The George Washington University, Washington D.C., 10 de junio del 2003. Disponible en: [http://www.gwu.edu/~clai/recent\\_events/Argentina%20June/Arg\\_Synopsis\\_June.htm](http://www.gwu.edu/~clai/recent_events/Argentina%20June/Arg_Synopsis_June.htm) (Consultado 21/5/12)

<sup>148</sup> Encontramos muy sugestivo el contraste de los discursos de Snow y Powell en el 20vo Encuentro Anual del Comité de Bretton Woods en septiembre del 2004. La posición de Snow se basó en la necesidad de profundizar las reformas de mercado en los países subdesarrollados. En cuanto al tema de la deuda, advirtió sobre la tentación de ser licencioso en la concesión de prestamos y la importancia de controles estrictos a los Estados deudores. En cambio, Powell, en la misma conferencia, ponderó sobre los peligros de aplicar programas de reforma liberal sin considerar las particularidades de cada país. Explica que existen otras prioridades, como la lucha contra el terrorismo, que las reformas económicas pueden llegar a influenciar para peor al comprometer la estabilidad y gobernabilidad de los gobiernos. Para discurso de Powell ver: Powell, C. "Remarks at the Development, Democracy and Security Bretton Woods Committee Conference", Bretton Woods Committee, 30 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/36649.htm> Para resumen de discurso de John Snow ver: Snow, J. "Pro-Growth: A Foundation for Expanding Global Opportunity and Aid", Bretton Woods Committee. Disponible en: [http://www.brettonwoods.org/uploads/pages/190/2004\\_AM04\\_newsletter.pdf](http://www.brettonwoods.org/uploads/pages/190/2004_AM04_newsletter.pdf) (Consultado 17/6/12).

<sup>149</sup> Rosales, J. "En los últimos meses, EE.UU. estuvo acortando distancias rumbo al acuerdo", *La Nación*, 7 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/525387-en-los-ultimos-meses-eeuu-estuvo-acortando-distancias-rumbo-al-acuerdo> (Consultado 28/5/12).

anteriores. Reclaman las mismas reformas estructurales además de nuevas condiciones como el pago a los bonistas y un superávit primario entre el 4.5 % y el 5% del PBI.<sup>150</sup> Ante esta situación, la directora para América Latina y el Caribe del Tesoro, Heidi Cruz, ubicó a su departamento más cerca del FMI con sus demandas en las prenegociaciones.<sup>151</sup> Todo parecía indicar una vuelta del Tesoro a la postura dura de periodo entre diciembre del 2001 y gran parte del 2002. Las próximas conversaciones transcurrirán dentro de un marco de Dominación Burocrática.

Sin embargo, las negociaciones de julio-septiembre del 2003 se dieron bajo intervención presidencial alta, ubicándolas dentro del cuadrante de Dominación Presidencial. En este sentido, fue significativa la visita oficial del presidente Kirchner a Washington y su dialogo con Bush, acompañado por Snow, Powell y Rice. En este, definido muy satisfactorio posteriormente por ambos, se trató el tema de la negociación con el FMI, donde el presidente norteamericano prometió interceder a favor de Argentina. Para que no quedaran dudas, agregó: “Negocie duramente con el FMI. Pelee hasta la ultima moneda”.<sup>152</sup> Posterior a ello, Snow y Taylor revirtieron sus posturas originales e intercedieron de una manera muy activa para ayudar a la posición argentina.

---

<sup>150</sup> Rohter, L. “Argentina agrees to talk reform with I.M.F.”, *The New York Times*, 25 de junio de 2003. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2003/06/25/world/argentina-agrees-to-talk-reform-with-imf.html?pagewanted=2&src=pm> (Consultado 25/5/12).

<sup>151</sup> Los requerimientos que pidió Cruz son casi idénticos a los que hizo Krueger diez días después: renegociación de la deuda pública, restructuración del sistema bancario, reforma impositiva, un acuerdo fiscal con las provincias, la prevención para evitar el uso de las cuasi monedas, la restauración de los derechos de los acreedores, un régimen de quiebras que funcione, la renegociación con las empresas de servicios públicos y cambios estructurales para liberalizar el comercio. Rosales, J. “El FMI planteó exigencias para un nuevo acuerdo”, *La Nación*, 13 de junio de 2003. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/503388-el-fmi-planteo-exigencias-para-un-nuevo-acuerdo> (Consultado 27/5/12).

<sup>152</sup> Es ilustrativo rescatar otras frases del presidente norteamericano durante el convite: “Vamos a ayudar en todo lo que podamos las negociaciones que ustedes y el Fondo Monetario sean capaces de lograr”; “Somos muy parecidos. Usted y yo [Kirchner] hicimos cosas que el *establishment* nunca se hubiese imaginado que haríamos”. Esta aparente correspondencia mutua, por mas que parezca contradictoria por la opuesta orientación ideológica de ambos y desencuentros posteriores (Cumbre de Mar del Plata 2005), es un factor importante en nuestro trabajo. El rol de la personalidad tiene valor explicativo en la política burocrática. “Fuerte apoyo de Bush a Kirchner”, *La Nación*, 24 de julio de 2003. (Consultado 3/6/12). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/513679-fuerte-apoyo-de-bush-a-kirchner>

Lo que sucedió en estas negociaciones es que Argentina logró cerrar un acuerdo muy favorable: no solo consiguió un paquete de ayuda por 13.3 millones de dólares sino que la meta para el superávit primario para el primer año se estableció en 3 %, en vez del 4,5 % que pedía el FMI, no se definió cual va a ser el porcentaje para los dos siguientes años, no se pidieron medidas de austeridad fiscal y se habilitó la negociación con bonistas pero no aclara dentro de que parámetros.<sup>153</sup> Con la aprobación del FMI, la Argentina presentó su oferta formal a los bonistas en el encuentro anual del FMI y el BM en Dubái. El gobierno argentino se comprometía a pagar el 25 % del valor nominal de la deuda que cayó en *default*.<sup>154</sup>

La siguiente revisión del FMI fue en enero del 2004. La negociación fue muy parecida a la anterior: frente a las demandas del FMI, el Tesoro gestionó a favor de Argentina debido a la supervisión que ejercía el presidente Bush.<sup>155</sup> El rol del Tesoro fue fundamental para que el FMI no postpusiera más la revisión, ya que este último argumentaba que Argentina no negociaba de buena fe con los bonistas.<sup>156</sup>

Diferente fue el cuadro durante la revisión de marzo del 2004. En esta ocasión, nos enfrentamos a una situación de Dominación Burocrática ya que nada indica que Bush se haya involucrado de alguna manera.<sup>157</sup> Así, a pesar de que no se volvió a la intransigencia más asociada con O'Neill, el Tesoro norteamericano tomó una postura más neutral, fortaleciendo la posición negociadora del FMI. Así, Krueger consiguió concesiones del gobierno argentino, como formalizar el proceso de restructuración de la deuda y reconocer y dialogar directamente con el Global Comité of Argentina Bondholders, la confederación

---

<sup>153</sup> Helleiner, P. *Op. Cit.* Pág. 954.

<sup>154</sup> Los bonistas van a reclamar que la operación se haga al 65 %. Sin embargo, la posición argentina volverá a ser avalada por la intervención del presidente Bush. Al día siguiente de la oferta de Dubái, en un encuentro informal durante una sesión de la Asamblea General en la ONU, Bush aprueba la oferta. El mismo día, frente a un grupo de otros líderes, bromea al ver a Kirchner acercarse: “Aquí viene el conquistador del FMI”. Helleiner, P. *Op. Cit.* Pág. 955.

<sup>155</sup> Esta vez el encuentro entre los dos presidentes se da en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, enero del 2004. Bush aprueba la quita del 75 % de Argentina. Rodríguez Yebra, M. “Kirchner prometió pagar la deuda”, *La Nación*, 14 de enero de 2004. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/563788-kirchner-prometio-pagar-la-deuda> (Consultado 24/5/12).

<sup>156</sup> Nemiña, P. “Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el periodo 2003-2004”, *Temas y Debates*, número 22, año 15, (Jul.-Dic., 2011). Pag 105.

<sup>157</sup> Cabe recordar que las presidenciales de noviembre del 2004 estaban comenzando.



de grupos de bonistas nacionales mas intransigente.<sup>158</sup> Posteriormente, aseguró que Argentina mejore su oferta a una quita de 65%, que el canje fuera considerado valido solo con una participación mayor del 66% (antes era del 50%) y que reconociera los intereses atrasados desde el *default*. Sin embargo, concesiones extra, como una nueva ley de coparticipación, la revisión estratégica del Banco Nación y Provincia de Buenos Aires y la negociación de contratos con las empresas privatizadas, fueron vetadas por el Departamento del Tesoro por ser consideradas excesivas.<sup>159</sup>

Finalmente, cuando la oferta argentina para el canje cerró el 25 de febrero del 2005, 76% de los bonistas aceptaron la operación. En los próximos años, el gobierno argentino tuvo que enfrentarse en tortuosas negociaciones con un nuevo actor: los holdouts.

### **La Agenda de Seguridad**

Como dijimos antes, tres fueron las cuestiones más visibles en la agenda de seguridad: Águila III, Irak y la Triple Frontera.

Los ejercicios militares conjuntos Águila III iban a ser una simulación conjunta entre las Fuerzas Armadas de ambos países en la provincia argentina de Misiones durante noviembre del 2003. El problema surgió por la exigencia norteamericana de que a sus tropas se les asigne inmunidad absoluta.<sup>160</sup> En una serie de episodios rico en idas y venidas a lo largo de todo el 2003, el presidente Kirchner decidió no dar ni inmunidad absoluta ni inmunidad funcional, suspendiendo los ejercicios.<sup>161</sup> La retaliación es nula.

En nuestra tipología, este sería un caso de Dominación Local. No solo hay atención presidencial baja sino que la atención burocrática también lo es. Durante estos meses, el

---

<sup>158</sup> Helleiner, Peter. *Op. Cit.* Pág. 957.

<sup>159</sup> A pesar de que frena las exigencias del FMI en junio, lo cierto es que en el periodo de marzo-junio del 2004 el Tesoro adopta una postura mas dura con Argentina si la comparamos cuando la intervención del presidente Bush fue alta. En estos breves meses fue cuando Argentina hizo la mayor cantidad de concesiones. También Cooper, A. F. et al. *Op. Cit.* Pág. 312.

<sup>160</sup> Estados Unidos, no es un Estado parte del Estatuto de Roma del 2002. Existía la posibilidad de que algún efectivo norteamericano fuera acusado en la Corte Penal Internacional estando en suelo argentino, que sí es un Estado parte.

<sup>161</sup> Morales Solá, J. “Podrían cancelar las maniobras militares con Estados Unidos”, *La Nación*, 24 de septiembre de 2002. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/530014-podrian-cancelar-las-maniobras-militares-con-estados-unidos> (Consultado 28/5/12).

contacto y las negociaciones con el gobierno argentino sobre los ejercicios fueron llevados a cabo por unos pocos funcionarios dentro del Departamento de Estado: la subsecretaria principal para Asuntos Político-Militares del Departamento de Estado, Rose Likins, y, en menor medida, el embajador en Argentina, James Walsh. El juego burocrático se redujo al mínimo ya que el tema no atrajo la atención de Defensa, que prefirió delegar los esfuerzos diplomáticos al Departamento de Estado.

La segunda cuestión dentro de la agenda de seguridad fue la posibilidad de que Argentina contribuyera con efectivos militares a la coalición liderada por los Estados Unidos en Irak.<sup>162</sup> A diferencia de los ejercicios Águila III, hubo una mayor tensión burocrática ya que los Departamentos de Estado y Defensa estaban pendientes de la respuesta argentina y tenían diferentes posturas. A modo de resumen, el Departamento de Estado buscó la participación argentina mientras que Defensa hará lo opuesto.

La diferencia criterios parte de un contraste fundamental en la cúpula del ejecutivo norteamericano acerca de la estrategia nacional en Irak. Mientras que los sectores moderados, con Powell a la cabeza, preferían un enfoque multilateral que garantizara una participación efectiva de las Naciones Unidas y terceros países en los esfuerzos de reconstrucción, el ala dura de los unilateralistas jacksonianos y wilsonianos, incluido Rumsfeld, consideraban esta opción contraproducente ya que limitaba las opciones norteamericanas.

Las primeras tentativas para garantizar el apoyo argentino se dieron un poco antes de las operaciones militares, en febrero del 2002. A pesar de que la postura oficial argentina se oponía a la invasión sin la aprobación del Consejo de Seguridad, Cancillería sugería que se estaría dispuesto a enviar especialistas en armas no convencionales del Ejército y unidades medicas desplegadas de la Fuerza Aérea.<sup>163</sup> Estos pedidos tomaron un perfil más nítido con la visita de Powell a Argentina durante junio del 2003. En varias ocasiones, hizo

---

<sup>162</sup> El 20 de marzo del 2003, una coalición de 46 países encabezada por Estados Unidos invadió Irak. "Operation Iraqi Freedom" no contó con la sanción del Consejo de Seguridad de la ONU.

<sup>163</sup> Estos datos se desprenden de la reunión entre Ruckauf y el consejero político de la embajada norteamericana en Buenos Aires, Michael Matera. *La Nación*. "La ayuda que comprometió la Argentina en caso de conflicto", 8 de febrero de 2003. <http://www.lanacion.com.ar/472319-la-ayuda-que-comprometio-la-argentina-en-caso-de-conflicto> (Consultado 29/5/12).

pedidos en público y en privado sobre la necesidad de que Argentina contribuyera con 150 gendarmes en los esfuerzos de pacificación.<sup>164</sup>

La posición de Powell se vio vigorizada cuando Bush aceptó incorporar otros 60.000 soldados extranjeros y alguna presencia de la ONU a los esfuerzos de reconstrucción. Un Rumsfeld descontento con la nueva decisión presidencial descontó que solo se iban a incorporar 15.000 efectivos.<sup>165</sup>

Finalmente, esta diferencia de criterios también se hizo presente en la visita oficial del ministro de Defensa argentino, José Pampuro, a los Estados Unidos a mediados de noviembre del 2003. En una primera entrevista con el subsecretario del Departamento de Estado, Richard Armitage, este le acercó la necesidad de que Argentina participe en el esfuerzo bélico norteamericano.<sup>166</sup> Al día siguiente, se citó con Rumsfeld. En una charla de 45 minutos, el tema de Irak no fue traído por el secretario de Defensa. Solo cuando Pampuro pregunta como podía contribuir la Argentina en los esfuerzos de Irak, el norteamericano respondió: "Si nos quieren ayudar, tienen estas opciones: Irak, Afganistán o Bangladesh. Pueden elegir."<sup>167</sup> Usando una inconfundible estrategia de la política burocrática (*foot dragging*), Rumsfeld le quitó efectividad a un pedido de cooperación del que claramente descrea.

Al final de cuentas, el año 2003 cerro sin ningún tipo de ayuda Argentina a los esfuerzos de Irak.

---

<sup>164</sup> Rohter, L. "Powell visits Argentina and finds it wary on foreign policy", *The New York Times*, 11 de junio de 2003. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2003/06/11/world/powell-visits-argentina-and-finds-it-wary-on-foreign-policy.html> (Consultado 26/5/12).

<sup>165</sup> Rosales, J. "EEUU quiere tropas argentinas en Irak", *La Nación*, 16 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/527908-eeuu-quiere-tropas-argentinas-en-irak> (Consultado 29/5/12).

<sup>166</sup> El encuentro y el pedido de Armitage es interesante. Este funcionario es definido como uno de los miembros más duros dentro de los vulcanos del gabinete Bush, siéndole asignado su puesto como número dos de Powell para controlar a este. Por lo tanto, esperaríamos que se opusiera a el envío de tropas extranjeras y la supervisión de la ONU en Irak. Sin embargo, debe jugar al juego de la política burocrática dentro del rol de subsecretario de Estado con las obligaciones que impone. Barón, A. "Pampuro oye las insinuaciones de Washington", *Clarín*, 11 de diciembre de 2002. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2003/12/11/p-01004.htm> (Consultado 23/5/12).

<sup>167</sup> "EE.UU. dice que el país puede ayudar en Irak y Afganistán" *La Nación*, 13 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/554893-eeuu-dice-que-el-pais-puede-ayudar-en-irak-y-afganistan> (Consultado 29/5/12).

Sin embargo, el caso del posible envío de tropas argentinas a Irak fue el único caso de disputa burocrática donde los Secretarios de Estado y Defensa se involucraron personalmente. Para los esfuerzos antiterroristas en la zona de la Triple Frontera, los actores principales van a ser el coordinador de Contraterrorismo del Departamento de Estado, Cofer Black, y el comandante del Comando Sur (SOUTHCOM)<sup>168</sup>, el general James T. Hill.

Como dijimos antes, con los ataques terroristas al World Trade Center, los temas de seguridad adquirieron una nueva prioridad para los funcionarios norteamericanos, especialmente para aquellos vinculados con el terrorismo islámico. Aunque la tendencia a nivel global fue que la política exterior norteamericana tomara un carácter más militar, la incidencia sobre cada Estado latinoamericano fue dispar.<sup>169</sup> Lo anterior llevó al debate sobre si las relaciones entre Estados Unidos y los países del Cono Sur se securitizaron o no.<sup>170</sup> En este trabajo partimos de la premisa de que la política exterior de los Estados no es univoca sino que es más bien el resultado de burocracias que a veces pueden implementar sus propias políticas. Por tanto, creemos que la securitización respondió a que un sector burocrático dentro del ejecutivo, los Departamentos de Defensa y Seguridad Nacional (Homeland Security), ganaron espacios dentro de la política burocrática por sobre los sectores civiles, como los Departamentos de Estado, Tesoro y Justicia. En una región, América del Sur, donde la atención presidencial en temas de seguridad solo se dirigió a la zona andina (Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile), la subregión del Cono Sur fue fértil para pujas de política burocrática.

---

<sup>168</sup> El Comando Sur es uno de los nueve Comandos de Combate Unificados norteamericanos que se ocupan del control, planeamiento y cooperación de seguridad de las fuerzas armadas durante periodos de guerra y paz. Con base en Miami y un personal de 1.200 militares y civiles, su jurisdicción incluye todo el territorio latinoamericano al sur de la frontera de México, el Caribe y las aguas adyacentes a América Central y del Sur.

<sup>169</sup> Deare, Craig A. *Op. Cit.* Pág. 28.

<sup>170</sup> Para aquellos que piensan que se ha securitizado la relación ver: Hirst, Monica. “La fragmentada agenda de (in)seguridad regional”. En M. Hirst *et al. Imperio, Estados e Instituciones: La Política Internacional en los Comienzos del Siglo XXI*. Buenos Aires: Altamira, 2004. Pp. Para los que consideran que sigue dominando los temas civiles y la agenda de seguridad es acotada ver: Labaqui, Ignacio. “Estados Unidos y los Países del MERCOSUR después del 11 de Septiembre”. En C. Fuentes (Ed). *Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos – America Latina post 11/09/01*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2004.

En el marco de la guerra contra el terrorismo, la Argentina fue un país marginal para la estrategia norteamericana porque no ser percibida ni como amenaza ni como un aliado contribuyente. Sin embargo, para los funcionarios norteamericanos hubo un tema, una región, que atrajo su atención: la Triple Frontera.<sup>171</sup>

La Triple Frontera es la región fronteriza que se ubica dentro del triangulo formado por Puerto Iguazú (Argentina), Foz de Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este. Con una superficie de 2.500 km<sup>2</sup> y una población de 700 mil, su principal actividad económica es el comercio. Además, se sospecha que en la Triple Frontera se llevan a cabo varios negocios ilegales vinculados con el crimen organizado como el contrabando de mercancías y de narcóticos, trafico de personas, falsificación de documentos y lavado de dinero.<sup>172</sup> Pero lo que hizo a esta zona relevante en la estrategia de lucha contra el terrorismo islámico fue la presencia de una comunidad árabe.<sup>173</sup> De origen libanes y chiita, se la vinculaba con grupos extremistas islámicos, especialmente Hezbolá y Hamas. Se creía que organizaciones dentro de la comunidad árabe usaban a la economía legal e ilegal para adquirir fondos que enviaban a las células terroristas en Medio Oriente.<sup>174</sup> Entre el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa había una diferente percepción acerca de cual es la naturaleza y gravedad del vínculo entre la comunidad árabe y las organizaciones fundamentalistas islámicas.

Para empezar, la Triple Frontera era un caso de jurisdicción superpuesta entre burocracias. El Departamento de Estado reclamaba la primacía ya que se trataban de actividades antiterroristas en el exterior.<sup>175</sup> Y el SOUTHCOM hacía lo mismo por que la

---

<sup>171</sup> Taylor, F. X. "The presence of international terrorist groups in the Western Hemisphere", ponencia presentada en Committee on International Relations, Subcommittee on the Western Hemisphere Committee, U.S House of Representatives, Washington D.C., 10 de octubre de 2001. Tambien en: Bartolomé, M. C. y Llenderrozas, E. "La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el Cono Sur", REDES 2002. Disponible en: <http://www.reocities.com/mcbartolome/redes2002.pdf> (Consultado 9/6/12).

<sup>172</sup> Bartolome, M. C. et al. *Idem*.

<sup>173</sup> Es considerada la mas importante en numero después de la de San Pablo. Bartolome, M. C. et al. *Idem*.

<sup>174</sup> Sullivan, M. "Latin America: Terrorism Issue". *CRS Report for Congress*, 5 de enero de 2012. Pag 14.

<sup>175</sup> Cofer Black sobre el rol de las otras agencias del Ejecutivo: "Los Departamentos de Justicia, Tesoro, Seguridad Nacional, Defensa, CIA y muchas otras agencias tienen misiones críticas. Sin embargo, como la agencia guía en asuntos exteriores, el Departamento de Estado – a través de mi

Triple Frontera se ubicaba dentro de su área de operaciones.<sup>176</sup> Estos contrastes se volvían críticas cuando notamos que el SOUTHCOM tenía muchos más recursos que las otras agencias del ejecutivo. Con un presupuesto de 100 millones de dólares y un vasto personal, superaba a los Departamentos de Estado, Tesoro, Justicia, Comercio y Agricultura combinados en este último ítem.<sup>177</sup>

La manera en que ambos Departamentos definían conceptualmente a la Triple Frontera y que tipo de amenaza representaba iba a ser fundamental. De lo que se desprende de las publicaciones del Departamento de Estado *Patterns of Global Terrorism* para los años 2001, 2002 y 2003 y *Country Reports on Terrorism* para el 2004, la Triple Frontera era un caso de *fronteras porosa*. Aunque el Estado tenía presencia en la zona, su presencia estaba diluida por la falta de recursos adecuados, por lo que miembros del crimen transnacional se podían establecer en los márgenes. Este era un problema cuantitativo y que podía ser tratado como reversible. Confiaba en las soluciones multilaterales y civiles. Descartaba que las actividades terroristas sean operativas y de entrenamiento. Más bien, se trataba de activistas que aprovechaban las zonas grises de la economía local para enviar remesas al exterior. Además, rechazó los rumores y artículos periodísticos que sostenían la presencia de activistas de Al-Qaeda en la zona.

La situación de la Triple Frontera, para el Departamento de Defensa, era mucho más grave. La definición conceptual con la que se trabajaba durante ese periodo era la de *áreas sin ley o ingobernadas* (ungovernated areas). La percepción de las áreas ingobernadas como posibles refugios para terroristas se encuentra en la doctrina estratégica del Departamento de Defensa aun antes del 11 de septiembre, como podemos observar en la Revisión

---

posición – sirve como coordinador designado (...) de las actividades contraterroristas en el exterior llevadas a cabo por el gobierno norteamericano”. Black, J. C. “Diplomacy and the War against terrorism”, Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C., 18 de marzo del 2003.

Disponible en: <http://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/rm/2003/18795.htm> (Consultado 17/4/12)

<sup>176</sup> Hill, J. T. “Tertimony of General James T. Hill, United States Army Commander United States Southern Command”. United States House Committee on Armed Services, 24 de marzo de 2004.

Disponible en: <http://usregsec.sdsu.edu/docs/GeneralHillMarch2004.pdf> (Consultado 3/4/12)

<sup>177</sup> Además, no hay que olvidar los tradicionales contactos que los miembros de las Fuerzas Armadas norteamericanas contaban en el Congreso. Youngers, Coletta “The U.S. and Latin America after 9-11 and Iraq”. Washington D.C.: Foreign Policy in Focus, 6 de junio de 2003. Disponible en: [http://www.fpif.org/articles/the\\_us\\_and\\_latin\\_america\\_after\\_9-11\\_and\\_iraq](http://www.fpif.org/articles/the_us_and_latin_america_after_9-11_and_iraq) (Consultado 4/6/12).

Cuadrienal del 2001.<sup>178</sup> Esta caracterización fue introducida al ámbito latinoamericano por Rumsfeld en la Conferencia de Ministros de Defensa en Santiago, Chile 2002.<sup>179</sup> Las áreas sin ley eran aquellas regiones bajo la soberanía legal de un Estado donde este no podía hacer cumplir sus leyes y garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Así, “elementos canalla” (*rogue elements*) podían establecerse sin problema.<sup>180</sup>

Para el Departamento de Defensa, la región de la Triple Frontera entraba dentro de esta definición ya que contaba con varias de sus características definitorias: zona fronteriza entre dos o más Estados, corrupción de las fuerzas policiales locales, corrupción institucionalizada a nivel estatal, posibilidad de una insurgencia eventual, la existencia de un régimen de libertad de comercio, geografía inhóspita y la presencia de minorías musulmanas y chinas.<sup>181</sup>

El concepto de áreas sin ley adquirió relevancia durante la guerra contra el terrorismo ya que se creía que actuaban como imanes para los terroristas expulsados por las operaciones de los Estados Unidos en otras partes del mundo.<sup>182</sup> En este sentido, a pesar de que el Departamento de Defensa también descreía que Al-Qaeda estuviera presente en la Triple Frontera, consideraba posible que los terroristas expulsados de Afganistán (y luego Irak) pudieran establecerse en la Triple Frontera.<sup>183</sup> Como cada Departamento tenía una percepción diferente sobre la Triple Frontera y el tipo de amenaza que representaba, también contrastaba la política exterior que recomiendan.

---

<sup>178</sup> U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*. Washington DC: U.S. Printing Office, 2001. Pág. 5. En Tokatlian, J. G. “La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia”. En M. Hirst. (Ed). *Crisis del Estado e Intervención Internacional*. Buenos Aires: Edhasa, 2009. Pag. 238n33.

<sup>179</sup> Rumsfeld, D. H. Discurso Conferencia de Ministros de Defensa en Santiago, Chile, 19 de noviembre de 2002. Disponible en: <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=308> (Consultado 1/4/12).

<sup>180</sup> Cirino, J. A. *et. al.* “Latin America’s Lawless Areas and Failed States”. En: Taylor, P. D. (ed) *Latin American Security Challenges*. Newport, Rhode Island: Center for Naval Warfare Studies, 2004. Pag 10.

<sup>181</sup> Cirino, Julio A. *et. al.* *Op Cit.* Pag 12.

<sup>182</sup> Rumsfeld, D. H. *Idem.*

<sup>183</sup> “La peligrosa combinación de vastas áreas ingobernadas, pobreza, actividad ilícita, marginalidad, agencias policiales y militares subequipadas y democracias frágiles en la Triple Frontera es una invitación abierta a los terroristas y sus simpatizantes”. Abbot, P. K., Lieutenant Colonel. “Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality?” *Military Review*, (Sept. – Oct.), 2004.

El Departamento de Estado optaba por atenerse a las medidas diplomáticas tradicionales. Buscará tratar con las agencias civiles del gobierno argentino para mejorar las capacidades policiales y de control financiero en la zona. En diciembre del 2002, Cofer Black hizo una visita oficial a la zona de la Triple Frontera, incorporándose al Comando Tripartito, creado por Argentina, Brasil y Paraguay en 1998, y formando el mecanismo de control “3 + 1”.<sup>184</sup> A partir del documento *Patterns of Global Terrorism 2002*, aunque todavía se advertía el flujo de fondos hacia terroristas en Medio Oriente, se verá a la situación en la Triple Frontera como estabilizada, persistiendo el lavado de dinero como la mayor amenaza.<sup>185</sup>

En cambio, dada la lectura que hicieron el Departamento de Defensa y el SOUTHCOM, propusieron una política diferente. Aunque los esfuerzos diplomáticos y multilaterales eran importantes, su eficacia fue cuestionada. Argumentan que los países de la Triple Frontera carecían de los recursos, la voluntad y del marco legal para llevar a cabo actividades de contraterrorismo por sí solos, siendo el caso de CICTE el mas representativo.<sup>186</sup>

Así, lo que propusieron fue que las fuerzas armadas de los países latinoamericanos intervengan en funciones policiales. Aunque este pedido fue mas observable en la región del Caribe, los pedidos también llegaron a Argentina. Este pedido de borrar la frontera entre seguridad externa e interna se hizo especialmente fuerte a fines del 2004 coincidiendo con la VI Reunión de Ministros de Defensa en Quito, Ecuador.<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> La Comisión 3 + 1 se va a juntar una vez por año. Su objetivo a ser coordinar las respuestas policiales e intercambiar informes de inteligencia. En su primera visita en diciembre del 2002, Black se compromete a aportar 1 millón de dólares para el entrenamiento y equipamiento de los efectivos en la zona. Mochkofsky, G. “Investigaran las transacciones financieras en la Triple Frontera”. *La Nación*, 19 de diciembre de 2002. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/459985-investigaran-las-transacciones-financieras-en-la-triple-frontera> (Consultado 2/6/12).

<sup>185</sup> En todos los documentos mencionados, el Departamento va a estar muy satisfecho por los esfuerzos contraterroristas del gobierno argentino, como la adopción de legislación financiera antiterrorista y su participación en el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) dentro de la OEA. En Departamento de Estado. *Patterns of Global Terrorism 2002*. Abril de 2003. Disponible en <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2002/pdf/index.htm> (Consultado 12/6/12).

<sup>186</sup> Abbot, P. K., Lieutenant Colonel. *Idem*.

<sup>187</sup> Veiras, N. “Los gendarmes rumbo a Haití”. *Página 12*. 14 de septiembre de 2002. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-41012-2004-09-14.html>. (Consultado 9/6/12).



## **Conclusión**

Como vimos a lo largo de los capítulos 3 y 4, la relación bilateral entre Estados Unidos y Argentina durante la primera presidencia Bush en las áreas de deuda pública y seguridad fue fluctuante, pasando por periodos de inmovilidad a otros de gran dinamismo en un plazo de pocos días. Difícilmente podríamos hablar de la “agenda” norteamericana. Los Departamentos de Estado, Defensa y Tesoro tuvieron posturas opuestas la mayoría de las veces y no dudaron en implementar sus propias estrategias unilateralmente. Por tanto, la conceptualización del Estado como actor unitario no parecería aplicarse a este caso.

Dado este marco, nos volvemos a plantear la pregunta que nos hicimos al principio: ¿hasta que punto la política exterior norteamericana hacia la Argentina en los temas de deuda pública y seguridad durante la primera presidencia Bush es resultado de la política burocrática entre los Departamentos de Estado, Defensa y del Tesoro?

Para responder a esta pregunta recurrimos a dos variables: la atención presidencial y la atención de las burocracias y funcionarios. La política burocrática surge cuando la atención presidencial es baja y la atención de las burocrática y funcionarios altas (Dominación Burocrática).

La interacción entre estas dos variables nos permite comprender que hay diferencias sobre como se tomaron las decisiones en estos cuatros años en las agendas de deuda pública y seguridad.

La mas importante es que hubo una mayor variedad de marcos de toma de decisiones en la agenda de la deuda pública entre los Departamentos de Estado y Tesoro. De enero del 2001 hasta septiembre del 2001, hubo Dominación Presidencial, seguido por Dominación Burocrática hasta Noviembre del 2002, momento en que Argentina firma el acuerdo transitorio con el FMI. Hay Dominación Local hasta junio del 2003, pasando a Dominación Presidencial hasta enero del 2004, periodo en que se firma la carta de intención (julio 2003) y las dos primeras revisiones del FMI (septiembre del 2003 y enero del 2004). La ultima rotación se da en enero del 2004 cuando se retorna a Dominación Burocrática.

En cambio, la agenda de seguridad fue menos volátil en este sentido. De enero a septiembre del 2003, el Departamento de Estado coordinó la negociación sobre los ejercicios militares Águila III en un marco de Dominación Local. A partir de mitad de año, cuando la guerra contra el terrorismo y la Guerra de Irak adquieren mas importancia, el Departamento de Defensa se emancipó, haciendo que las discusiones sobre el envío de ayuda argentina a Irak y la Triple Frontera fueran tratadas bajo un marco de Dominación Burocrática hasta el final de la primera presidencia Bush.

El valor de este trabajo es el de demostrar que no se llegaron a decisiones de política exterior de una manera lineal. En los temas de defensa, la no intervención presidencial significó que los Departamentos de Estado y Defensa contaron prácticamente con manos libres para implementar sus propias agendas. En este punto, la política burocrática sirvió para explicar las señales contradictorias que provenían desde Estados Unidos sobre cual debía ser la postura argentina en los temas de Irak y la Triple Frontera. La tradicional rivalidad entre ambos Departamentos se alineó con las opuestas facciones que los encabezaban (moderados internacionalistas contra jacksonianos y wilsonianos) en un país alejado de las áreas militares estratégicas, por que se puede dar el “lujo” de seguir una estrategia suboptima (síndrome de la irrelevancia de la racionalidad).

En el caso de la deuda publica, en la interacción entre los Departamento de Estado y Tesoro hubo una gran alternancia en los marcos de toma de decisiones. La atención presidente Bush fue muy intermitente, no siempre acompañando los periodos de mayor inestabilidad. Fueron comunes los cambios de rumbo y evidentes algunas estrategias típicas de la política burocrática como la construcción de coaliciones y contracoaliciones dentro del ejecutivo. El caso mas latente fue la unión entre O’Neill y Greenspan en los meses previos al Megacanje del 2001, oponiéndose a Powell, Cheney y Rice que apoyaban un paquete de ayuda a Argentina.

En este trabajo pudimos observar como los periodos de mayor incidencia de la política burocrática se dan en el marco Dominación Burocrática. No es que no exista en un marco de Dominación Presidencial, pero el presidente Bush se ocupó de contener sus manifestaciones. Sin embargo, para identificar cuando el presidente va a intervenir en un tema es un problema que difícilmente se puede inferir sin antes comprender la personalidad

y estilo propio. Hay algunas presiones objetivas, pero la manera en que cada individuo las procesa es otro tema,

En definitiva, creemos que para el caso estudiado, la teoría de la política burocrática tuvo un importante rol explicativo. La política exterior de un país no consiste solo en el análisis de la retórica, alguna doctrina presidencial, las tendencias o aun la política exterior regional. Requiere un análisis de la gestión micro y las interacciones cotidianas de los actores involucrados ya que, a la larga, la política exterior es la suma de decisiones concretas a lo largo del tiempo. Lo importante es encontrar estas acciones cotidianas y reconocer que pueden no seguir una orientación unidireccional y que, por el contrario, pueden ser contradictorias.

Cabe destacar la importancia de rol de los individuos y sus personalidades. En este trabajo, nuestros actores principales son, además de las instituciones, los individuos. La política burocrática representa un redescubrimiento de los análisis de primera imagen en contraposición de los estructuralistas que prefieren los estudios de tercera imagen. Individuos en la misma posición pueden actuar de diferente manera porque no solo sus intereses y percepciones pueden variar, sino su personalidad. En este sentido, la personalidad de cada uno de los funcionarios se manifestó en diferentes coyunturas, como la aversión de Bush hacia el conflicto (reemplazo del díscolo O'Neill), la intransigencia de O'Neill (rechazo a las propuestas argentinas), la búsqueda de consensos de Powell (el cortejo a los presidentes argentinos para que adhieran a intervención en Irak) y la confianza en las soluciones percibidas como directas de Rumsfeld (preferencia por mecanismos militares).

Por último, creemos que este trabajo es interesante desde la óptica argentina. Lo más probable es que a Estados Unidos poco le afecte las decisiones a las que se llega en un país menor para sus intereses como Argentina. Sin embargo, las decisiones que toma Estados Unidos son cruciales para Argentina. En este cuadro de dependencia asimetría tan marcada, los equilibrios a los que se llegue en la política burocrática son fundamentales. En el caso de Argentina, en la puja entre los Departamentos de Estado y Tesoro se decidía el porcentaje de superávit primario, la fecha del próximo vencimiento de la deuda y el tamaño del próximo paquete de ayuda, si es que había uno. Lo mismo para el tema de seguridad

entre los Departamentos de Estado y Defensa, aunque que las apuestas no eran comparativamente tan altas para la Argentina.

Sin embargo, el gobierno argentino no fue un actor pasivo sin capacidad de acción. Por el contrario, dispuso de un margen que aprovechó. Tanto Duhalde como Kirchner reconocieron que Powell representaba la opción menos incisiva con Argentina en el tema de la deuda. Así, ambos gobiernos se ocuparon de establecer una relación cercana que sirviera para contrarrestar al Tesoro.

Aunque la política burocrática no se manifestó de la manera omnipresente en que Allison propone que se da, la escasa atención que los presidentes norteamericanos están dispuestos a dar a la Argentina garantiza que esta teoría guarda un valor explicativo importante.

## Anexos

Cuadro 1

		Atención Presidencial	
		BAJA	ALTA
Atención de las burocracias y los funcionarios	ALTA	Dominación Burocrática	Dominación Presidencial
	BAJA	Dominación Local	Dominación Presidencial

Fuente: Rosati, Jerel. "Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective". *World Politics*, Vol. 33, No. 2 (Jan., 1981). Pág. 249.

## Bibliografía

Abbot, P. K., Lieutenant Colonel. (2004) Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality?. *Military Review*, (Sept. – Oct.), 2004, 51-

Allison, G. (2005). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. En J. G. Ikenberry (Ed.). *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. New York: Georgetown University, 402-446

Allison, G. y Zelikov, P. (1999). *The Essence of Decision*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers.

Barón, A. (2001, 14 de julio). Estados Unidos: no más salvatajes”, *Clarín*. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2001/07/14/e-285385.htm> (Consultado 20/5/12).

Barón, A. (2002, 11 de diciembre). Pampuro oyó las insinuaciones de Washington. *Clarín*. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2003/12/11/p-01004.htm> (Consultado 23/5/12).

Barón, A. (2002, 28 de junio). El FMI dilató hasta hoy un a definición sobre Argentina. *Clarín*, 28 de junio de 2002. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/06/28/e-02001.htm> (Consultado 7/5/12).

Barón, A. (2002, 5 de marzo) EE.UU. envía señales de apoyo político a la Argentina. *Clarín*. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/03/05/p-354046.htm> (Consultado 1/5/12).

Bartolomé, M. C. y Llenderozas, E. (2002) La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el Cono Sur. REDES 2002. Disponible en: <http://www.reocities.com/mcbartolome/redes2002.pdf> (Consultado 9/6/12).

Black, J. C. (2003) Diplomacy and the War against terrorism”, Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C., 18 de marzo del 2003. Disponible en: <http://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/rm/2003/18795.htm> (Consultado 17/4/12)

Bonelli, M. (2001, 27 de julio) EE.UU. mandó una enviada, *Clarín*, 27 de julio. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2001/07/27/o-02415.htm> (Consultado 22/5/12).

Bosco, D. (2007). The Debt Frenzy”. *Foreign Policy*, 161, 36-42.

Broz, J. L. y Brewster Hawes, M. (2008) US domestic politics and International Monetary Fund policy”. En D. G. Hawkins, et al. (Eds). *Delegation and Agency in International Organizations*. New York: Cambridge University Press.

Busso, A. (2001). Las relaciones argentino – americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De la Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos. En A. B. Bologna (Ed). *La Política Exterior Argentina 1998 – 2001. El Cambio de Gobierno. ¿Impacto o Irrelevancia?* Tomo III. Rosario: CERIR.

Busso, A., Pignatta, M. E. (2006) “Las relaciones Argentina-Estados Unidos después de la renegociación de la deuda. Continuidades estructurales, gestos reactivos y cuestiones irresueltas”. Anuario 2006, IRI. Disponible en: [http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/departamentos/americadelnorte/2006\\_las\\_relaciones\\_arg-eeuu.pdf](http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/departamentos/americadelnorte/2006_las_relaciones_arg-eeuu.pdf) (Consultado 11/3/2012).

Cirino, J. A. *et. al.* (2004) Latin America’s Lawless Areas and Failed States. En: Taylor, P. D. (Ed) *Latin American Security Challenges*. Newport, Rhode Island: Center for Naval Warfare Studies, 7-47

Cirino, J. A. *et. al.* (2004) Latin America’s Lawless Areas and Failed States. En: Taylor, P. D. (Ed) *Latin American Security Challenges*. Newport, Rhode Island: Center for Naval Warfare Studies, 7-47

*Clarín*. (2002, 27 de abril). El Tesoro, pieza clave en la relación bilateral. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/04/27/p-01603.htm> (Consultado 7/5/12).

*Clarín*. (2002, 30 de enero) Ruckauf se llevó de EE.UU. una promesa de respaldo político. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/01/30/e-00401.htm> (Consultado 17/5/12).

*Clarín*. (2002, 5 de enero). Powell prometió a Ruckauf que EE.UU. ayudará a la Argentina. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/01/05/p-02601.htm> (Consultado 14/4/12).

*Clarín*. (2002, 5 de enero). Powell prometió a Ruckauf que EE.UU. ayudará a la Argentina. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/01/05/p-02601.htm> (Consultado 14/4/12).

Cooper, A. F. y Momani, B. (2005) Negotiating Out of Argentina’s Financial Crisis: Segmenting the International Creditors. *New Political Economy*, 10(3).

Cufre, D. (2002, 16 de marzo) El Fondo dejó claro que no tiene fondo. *Página 12*. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-2940-2002-03-16.html> (Consultado 8/5/12).

Daalader, I. H. (2003). *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Deare, C. A. (2008). La militarización en América Latina y el papel de los Estados Unidos. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8(3).

Del Carril, Mario. (2002, 3 de enero) EE.UU. condiciona la ayuda a la Argentina, *La Nación*. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/01/30/e-00401.htm> (Consultado 14/4/12).

Destler, I. M. (1974). *Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Drezner, D. (2000). Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy. *American Journal of Political Science*, 44(4).

Escudé, C. (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación Argentina: 1942-1949*. Buenos Aires: Ed. de Belgrano.

Falcoff, M. (2004). Argentina y EEUU: Retorno al desencuentro histórico. En: C. J. Arson y T. Taraciuk (Eds). *Relaciones Bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: Pasado y Presente*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

*Fiscal Year 2003. Budget of the U.S. Government*. (2002) Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

George, A. L. (1991). *La Decision Presidencial en Política Exterior: el Uso Eficaz de la Información y el Asesoramiento*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Hakim, P. (2001, 30 de agosto). US passivity in argentine crisis sends a bad signal. *The Christian Science Monitor*. Disponible en: <http://www.csmonitor.com/2001/0830/p9s2-coop.html> (Consultado 8/6/12).

Hakim, P. (2006). Is Washington Losing Latin America?. *Foreign Affairs*, 85(1).

Halperin, M. (1974). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (1994). *El Federalista*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Helleiner, P. (2005). The Strange Story of Bush and the Argentine Debt Crisis. *Third World Quarterly*, 26(6).

Hill, J. T. "Tertimony of General James T. Hill, United States Army Commander United States Southern Command". United States House Committee on Armed Services, 24 de marzo de 2004. Disponible en: <http://usregsec.sdsu.edu/docs/GeneralHillMarch2004.pdf> (Consultado 3/4/12).



Hirst, M. (2004a) La fragmentada agenda de (in)seguridad regional. En M. Hirst. *et. al. Imperio, Estados e Instituciones: La Política Internacional en los Comienzos del Siglo XXI*. Buenos Aires: Altamira..

Holsti, O. (2005). Model of International Relations and Foreign Policy. En J. G. Ikenberry (Ed.). *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. New York: Georgetown University, 14-40

Hult, K. M. (1987). *Agency Merger and Bureaucratic Redesign*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Huntington, S. (1996). *Political Order in Changing Societies*. Fredericksburg, VA: Yale University Press.

Jentleson, B. (2000). *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*. New York: W.W. Norton & Company.

Kanenguiser, M. (2002, 10 de febrero) La Argentina sale a buscar más de US\$ 25.000 millones de ayuda”, *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/373033-la-argentina-sale-a-buscar-mas-de-us-25000-millones-de-ayuda> (Consultado 24/05/12)

Kegley, C. y Wittkopf, E. (1982). *American Foreign Policy: Pattern and Process*. New York: St. Martin's Press.

Kissinger, H. (1970). *Política Exterior Americana*. Barcelona: Plaza & Janes, SA.

Krasner, S. (2005). Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland). En J. G. Ikenberry (Ed.). *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. New York: Georgetown University, 447-459

Krueger, A. (2002) Remarks by Anne Krueger at the 2002 Washington Conference of the Americas. Ponencia presentada en el Council of the Americas, Washington D.C., 7 de Mayo de 2002. Disponible en: <http://coa.counciloftheamericas.org/article.php?id=1156&nav=res&pid=15> (Consultado 3/6/12).

*La Nación*. (2002, 12 de junio). EE.UU no descarta un colapso. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/404642-eeuu-no-descarta-un-colapso> (Consultado 9/5/12).

*La Nación*. (2002, 5 de enero) Powell prometió a Ruckauf que EE.UU. ayudará a la Argentina, *Clarín*, 5 de enero de 2002. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/01/05/p-02601.htm> (Consultado 14/4/12).

*La Nación*. (2003, 13 de diciembre). EE.UU. dice que el país puede ayudar en Irak y Afganistán. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/554893-eeuu-dice-que-el-pais-puede-ayudar-en-irak-y-afganistan> (Consultado 29/5/12).

*La Nación*. (2003, 24 de junio). Fuerte apoyo de Bush a Kirchner. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/513679-fuerte-apoyo-de-bush-a-kirchner> (Consultado 3/6/12).

*La Nación*. (2003, 8 de febrero). La ayuda que comprometió la Argentina en caso de conflicto. <http://www.lanacion.com.ar/472319-la-ayuda-que-comprometio-la-argentina-en-caso-de-conflicto> (Consultado 29/5/12).

Labaqui, Ignacio. (2004) Estados Unidos y los Países del MERCOSUR después del 11 de Septiembre. En C. Fuentes (Ed). *Bajo la Mirada del Halcon. Estados Unidos – América Latina post 11/09/01*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile.

Lindsey, J. M. (2003). Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy”. *Presidential Studies Quarterly*, 33(3), 530-546.

Macias Vazquez, A. (2009) La restructuración de la deuda soberana en la crisis argentina. *Asteriskos* 7.

Maira, L. (2006) Escenarios y aprendizajes acerca de la política de Estados Unidos hacia América Latina (1980-2006). *Norteamérica*, 1(2).

Mastanduno, M. (2005). The United States Political System and International Leadership: A ‘Decidely Inferior’ Form of Government. En J. G. Ikenberry (Ed.). *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. New York: Georgetown University, 248-268.

Mochkofsky, G. (2002, 19 de diciembre) Investigaran las transacciones financieras en la Triple Frontera. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/459985-investigaran-las-transacciones-financieras-en-la-triple-frontera> (Consultado 2/6/12).

Moens, A. (2002) The Foreign Policy Decision Making of the George W. Bush Administration. Trabajo presentado en el encuentro anual de International Studies Association, New Orleans, LA, 2002. Disponible en: <http://isanet.ccit.arizona.edu/noarchive/moens.html> (Consultado 20/11/11).

Morales Solá, J. (2001, 12 de agosto) En la tormenta, pero con viento a favor, *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/326941-en-la-tormenta-pero-con-viento-a-favor> (Consultado 22/5/12).

Morales Solá, J. (2002, 24 de septiembre). Podrían cancelar las maniobras militares con Estados Unidos. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/530014-podrian-cancelar-las-maniobras-militares-con-estados-unidos> (Consultado 28/5/12).

- Morgenthau, H. (1978). *Politics Among Nations*. New York: Alfred A Knopf.
- Nathan, J. A.; Oliver, J. K. (1976) *United States Foreign Policy and World Order*. Boston, MA: Little, Brown & Company.
- Nemiña, P. (2011). Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el periodo 2003-2004. *Temas y Debates*, 22, 87-113
- Norden, D. L. y Russell, R. (2002) *The United States and Argentina: Changing Relations in a Changing World*. New York: Routledge.
- Novaro, M. (2009) *Argentina en el Fin de Siglo: Democracia Mercado y Nación (1983-2001)*. Buenos Aires, Paidós.
- Nye, J. S. (2003). US power and Strategy After Iraq. *Foreign Affairs*, 82(4), 60-73.
- O'Donnell, M. (2001, 19 de abril) Bush dará a De La Rúa trato preferencia, *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/60586-bush-dara-a-de-la-rua-trato-preferencial> (Consultado 13/5/12).
- O'Donnell, M. (2001, 20 de abril). Fuerte apoyo político de Bush a De La Rúa, *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/60707-fuerte-apoyo-politico-de-bush-a-de-la-rua> (Consultado 22/5/12)
- O'Neill, P. (2001) "Treasury Secretary Paul O'Neill Discusses the US Economy". Entrevistadores: Novak, R .Hunt, Al., *CNN*. Disponible en <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0108/18/en.00.html> (Consultado 25/2/12).
- O'Neill, P. (2002). Oversight hearing: The Treasury Department's Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policy., U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs. Disponible en: [http://banking.senate.gov/02\\_05hr/050102/oneill.htm](http://banking.senate.gov/02_05hr/050102/oneill.htm) (Consultado 2/5/12).
- Obarrio, Mariano. (2002, 15 de febrero) Duhalde, cercado por el FMI", *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/374227-duhalde-cercado-por-el-fmi> (Consultado 2/5/12).
- Oviedo, J. (2002, 21 de diciembre) Un arreglo muy curioso". *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/460659-un-arreglo-muy-curioso> (Consultado 7/5/12).
- Peterson, P. E. (1994). The President's Dominance in Foreign Policy Making. *Political Science Quarterly*, 109(2).

Powell, C. (2004) Remarks at the Development, Democracy and Security Bretton Woods Committee Conference, Bretton Woods Committee, Washington D.C., 30 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/36649.htm>

Quiroga, A. (2002, 24 de juni). Buscan que EE.UU. apure el caso de Argentina en el FMI. *Clarín*, 24 de junio de 2002. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/06/24/e-00501.htm> (Consultado 8/5/12).

Rapoport, M. (1995). Argentina y la Segunda Guerra Mundial: mitos y realidades. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 6(1).

Redd, S. (2002). The Influence of Advisers on Foreign Policy Decision Making: An Experimental Study". *The Journal of Conflict Resolution*, 46(3), 335-364

Reich, O. (2002) Transcript of Press Interview with Assistant Secretary of State Otto J. Reich at the U.S. Embassy at Brasilia, Brazil, *Revista Inter-Forum*, 9 de julio de 2002. Disponible en: [http://www.revistainterforum.com/english/articles/071602eco\\_reich.html](http://www.revistainterforum.com/english/articles/071602eco_reich.html) (Consultado 23/5/12).

Rielly, J. E. (2005). South America, the Bush Foreign Policy and the Future of American Hegemony, *Revista de Estudios Internacionales*, 150.

Rodriguez Yebra, M. (2004, 14 de enero) Kirchner prometió pagar la deuda. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/563788-kirchner-prometio-pagar-la-deuda> (Consultado 24/5/12).

Rohter, L. (2003, 11 de junio). Powell visits Argentina and finds it wary on foreign policy. *The New York Times*. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2003/06/11/world/powell-visits-argentina-and-finds-it-wary-on-foreign-policy.html> (Consultado 26/5/12).

Rohter, L. (2003, 25 de junio). Argentina agrees to talk reform with I.M.F. *The New York Times*. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2003/06/25/world/argentina-agrees-to-talk-reform-with-imf.html?pagewanted=2&src=pm> (Consultado 25/5/12).

Rosales, J. (2002, 25 de octubre) FMI: no hay fecha para un acuerdo. *La Nación*, 25 de octubre de 2002. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/443780-fmi-no-hay-fecha-para-un-acuerdo> (Consultado 9/5/12).

Rosales, J. (2002, 6 de febrero) Silencio y negociaciones en el Fondo. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/372048-silencio-y-negociaciones-en-el-fondob> (Consultado 12/5/12).

Rosales, J. (2002, 8 de marzo). Un gesto en medio de las presiones". *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/394894-un-gesto-en-medio-de-las-presiones> (Consultado 13/5/12).

Rosales, J. (2003, 13 de junio) El FMI planteó exigencias para un nuevo acuerdo. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/503388-el-fmi-planteo-exigencias-para-un-nuevo-acuerdo> (Consultado 27/5/12).

Rosales, J. (2003, 16 de septiembre). EEUU quiere tropas argentinas en Irak. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/527908-eeuu-quiere-tropas-argentinas-en-irak> (Consultado 29/5/12).

Rosales, J. (2003, 7 de septiembre). En los últimos meses, EE.UU. estuvo acortando distancias rumbo al acuerdo. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/525387-en-los-ultimos-meses-eeuu-estuvo-acortando-distancias-rumbo-al-acuerdo> (Consultado 28/5/12).

Rosati, J. (1981). Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective. *World Politics*, 33(2), 234-252.

Rosati, J. A., y Scott, James M. (2011). *The Politics of United States Foreign Policy*. Boston, MA: Wadsworth.

Rumsfeld, D. H. (2002) Discurso Conferencia de Ministros de Defensa en Santiago, Chile, 19 de noviembre de 2002. Disponible en: <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=308> (Consultado 1/4/12).

Russell, R. (2006). América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?. *Nueva Sociedad*, 206.

Russell, R., Calle, F. (2009) La “periferia turbulenta” como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. En: M. Hirst (Ed). *Crisis del Estado e Intervención Internacional*. Buenos Aires: Edhasa, 29-71

Skidmore, D. G. (2011). *The Unilateralist Temptation in American Foreign Policy*. New York: Routledge.

Snow, John. (2004) Pro-Growth: A Foundation for Expanding Global Opportunity and Aid, Bretton Woods Committee. Disponible en: [http://www.brettonwoods.org/uploads/pages/190/2004\\_AM04\\_newsletter.pdf](http://www.brettonwoods.org/uploads/pages/190/2004_AM04_newsletter.pdf) (Consultado 17/6/12).

<http://www.nytimes.com/2008/09/20/business/worldbusiness/20iht-prexy.4.16321064.html?pagewanted=all> (Consultado 23/4/2012).

Stolberg, S. G. (2008, 20 de septiembre) Bush can share the blame for financial crisis. *The New York Times*. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2008/09/20/business/worldbusiness/20iht-prexy.4.16321064.html?pagewanted=all> (Consultado 23/4/2012).

Sullivan, M. (2012). Latin America: Terrorism Issue. *CRS Report for Congress*, 5 de enero de 2012. Pag 14.

Taylor, F. X. (2001). The presence of international terrorist groups in the Western Hemisphere. Committee on International Relations, Subcommittee on the Western Hemisphere Committee, U.S House of Representatives, Washington D.C., 10 de octubre de 2001.

*The Economist*. (2001, 23 de agosto). Too little, Too late? A new loan does not guarantee deliverance from recession. Disponible en: <http://www.economist.com/node/748880> (Consultado 1/6/12)

*The Economist*. (2001, 9 de agosto) Mixed signals. Poor Argentina deserves better than confused messages from Washington. Disponible en: <http://www.economist.com/node/730187> (Consultado 1/6/12)

*The Economist*. (2002, 8 de agosto) Lifelines for Brazil and Uruguay. Disponible en: <http://www.economist.com/node/1278733> (Consultado 19/5/12).

Tokatlian, J. G. (2009). La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. En M. Hirst. (Ed). *Crisis del Estado e Intervención Internacional*. Buenos Aires: Edhasa, 207-248.

U.S. State Department. *Patterns of Global Terrorism 2002*. Abril de 2003. Disponible en <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2002/pdf/index.htm>(Consultado 12/6/12).

Van Der Kooy, E. (2001, 29 de junio). El respaldo externo y las dudas internas, *Clarín*, Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2001/07/29/o-03003.htm> (Consultado 21/5/12).

Velásquez, J, L. (2002, 2 de noviembre). EE.UU. nombra un mediador entre la Argentina y el FMI. *Clarín*. Disponible en: <http://old.clarin.com/diario/2002/11/02/e-00301.htm> (Consultado 9/5/12).

Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Long Grove, IL: Waveland Press Inc.

Wilson, J. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do It*. New York: Basic Books.

Wittkopf, E., McCormick, J. (1999). *The Domestic Sources: Insights and Evidence*. Lanham, ML: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

*Woodrow Wilson Center Update on the Americas*. (2002). After Default: Argentina's Role in World Affairs. Disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/after-default-argentinas-role-world-affairs> (Consultado 17/5/02).

Youngers, Coletta. (2003) The U.S. and Latin America after 9-11 and Iraq. Washington D.C.: Foreign Policy in Focus, 6 de junio de 2003. Disponible en: [http://www.fpif.org/articles/the\\_us\\_and\\_latin\\_america\\_after\\_9-11\\_and\\_iraq](http://www.fpif.org/articles/the_us_and_latin_america_after_9-11_and_iraq) (Consultado 4/6/12).