

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Los grupos de interés en la política exterior norteamericana. Estudio de caso: las estrategias y gestiones de *lobby* de la *American Task Force Argentina* (2006-2008).

Lic. José Marcelino Fernández Alonso
CONICET - Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Introducción

Creciente ha sido la atención de las Relaciones Internacionales y de la Economía Política Internacional, en especial, por la influencia de los grupos de interés en el accionar externo de los Estados. Inscrito en la histórica inquietud de las ciencias sociales a propósito de las relaciones dicotómicas entre Estado y Mercado, entre lo público y lo privado, el abordaje del problema sobre la intervención de intereses particulares en la formulación y ejecución de la política exterior se conoció auspiciado por la convergencia de dos fenómenos contemporáneos: por un lado, la finalización de la guerra fría con la diversificación consecuente de cuestiones en las agendas externas; por el otro, e inextricablemente vinculado a lo anterior, la expansión y profundización del proceso de globalización, motor de la aparición de nuevos actores internacionales y del desdibujamiento incremental de las fronteras político-económicas. En este orden de cosas, es de advertir que los numerosos cambios estructurales suscitados tras estos fenómenos fomentaron pronunciados ajustes ontológicos y epistemológicos en el estudio de “lo internacional”, al desvirtuar de lleno la clásica identificación realista del Estado –esto es, un actor racional unificado movido siempre por el dilema de seguridad- y alentar en lo consiguiente la noción de una entidad compleja, dinámica y atravesada por múltiples agentes y disposiciones. Destacado desarrollo ha tenido el abordaje de la incidencia gubernamental de los grupos de interés en el contexto de Estados Unidos, donde las acciones de lobby reportan histórica institucionalización y acabada regulación. En términos generales, los estudios sobre la gestión de intereses en los procesos decisionales de la política exterior norteamericana diferencian entre aquellos grupos orientados a temáticas particulares de la agenda externa (comercio, inversiones, seguridad, medioambiente, derechos humanos, entre otros) y aquellos otros orientados a las relaciones con terceros países. Las diferencias entre ambas construcciones conceptuales, huelga señalar, no resultan tajantes. En tal sentido, es posible identificar grupos que, orientados a un país en particular, se centran en un aspecto específico de la relación. Con un estudio de caso referido al accionar de un grupo de interés harto relevante para la reinsertión financiera de la Argentina post-*default*, el trabajo se constituye como un aporte a tal trayectoria de investigación. Es propósito del presente estudio indagar acerca de las estrategias y gestiones de lobby desarrolladas por el *American Task Force Argentina* (ATFA) ante diferentes agencias intervinientes en el proceso de diseño y ejecución de la política exterior norteamericana durante el período 2006-2008. Eje articulador del heterogéneo universo de inversores norteamericanos afectados por la declaración de cesación de pagos de la deuda soberana argentina de fines de 2001, el ATFA ha desempeñado un rol clave en las relaciones argentino-norteamericanas durante los últimos años. Constituido en octubre de 2006, este grupo conformado por inversores particulares, sindicatos, asociaciones empresariales e instituciones gestoras de fondo de riesgo, entre otros, impulsó una mirada de maniobras las cuales, orientadas a posicionar la situación de los tenedores de bonos en *default* como una cuestión clave en la agenda económica externa de Estados Unidos, sellaron buena parte de los discursos y acciones de la política exterior del país hacia la República Argentina. Como hipótesis de trabajo el estudio sostiene que, *distanciados de los postulados político-financieros iniciales de la administración de George Walker Bush y encausados ya sus reclamos por vía judicial, los tenedores de bonos en default nucleados en el American Task Force Argentina privilegiaron las gestiones de influencia sobre las instancias decisionales de política exterior inherentes al Congreso norteamericano.*

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

En consideración del objetivo e hipótesis de investigación, el estudio estructura una triangulación teórica entre los desarrollos conceptuales de la teoría de la regulación, del neoinstitucionalismo económico y del neoliberalismo institucional de las Relaciones Internacionales. En su diseño metodológico, el trabajo prosigue un estudio de caso asistiéndose para ello de técnicas propiamente cualitativas. Así pues, se articula en base a la recolección, sistematización y análisis de datos relevados tanto en fuentes primarias (discursos, documentos e informes oficiales) como en secundarias (artículos académicos y prensa especializada, en lo principal).

Tras esta introducción, el trabajo presenta cuatro secciones adicionales. En la primera de ellas, se detallan los desarrollos teórico-conceptuales que dan marco al estudio. En la segunda sección, se avanza sobre ciertas características del proceso de formulación y ejecución de la política exterior norteamericana; poniendo especial atención a la gravitación que en este proceso desempeña el Congreso. La tercera sección, por su parte, está dedicada de lleno al estudio de caso. Luego de contextualizar el surgimiento del *American Task Force Argentina*, analiza las estrategias y acciones impulsadas por sus representantes ante diferentes agencias con participación en los mecanismos decisionales de la política exterior estadounidense. Por último, y en conformidad con las convenciones de estilo, se presentan reflexiones finales a modo de conclusión.

1. Consideraciones teórico - conceptuales

Los planteos de Stigler (1971) en marco de la teoría de la regulación económica constituyen un provechoso dispositivo para el análisis de la incidencia de los grupos de interés en la política exterior norteamericana. Conforme este autor, “el Estado, en su maquinaria y poder coercitivo, es fuente de múltiples recursos y amenazas para toda industria en la sociedad. Con el poder de autorizar o compeler, de dar o extraer dinero, el Estado puede ayudar o afectar selectivamente a un vasto número de industrias” (Stigler, 1971:3). Al jugar un rol determinante en su desempeño y beneficios tanto presentes como futuros, las industrias -los agentes económicos, en general- concurren a la escena política a fin de activar y “capturar” regulaciones a su favor. En esta dinámica, los agentes se conducen racionalmente, esto es, sopesando permanente los costos y beneficios de cada una de sus maniobras. Subyace ciertamente bajo esta teorización la idea de la política como una arena de irreparable tensión y conflicto. En efecto, signados por la escasez de recursos, los agentes deben de pugnar por los beneficios provistos por el regulador.

El comportamiento racional de los agentes económicos en su vinculación con el Estado es profundizado por varios referentes del neoinstitucionalismo económico. En su teoría de la formación endógena de los *lobbies*, Mitra (1999) propone un modelo de dos tiempos para dar cuenta de las decisiones de los intereses organizados en su incursión en el proceso del gobierno. En un primer momento, los agentes definen si incurren o no en los costos inherentes a la formación de toda empresa de *lobby*: establecimiento de vínculos con políticos, contratación de lobbistas o cabilderos profesionales, construcción de una red comunicacional entre los miembros, entre otras (Mitra, 1999:1117). Tras resultar positiva la ecuación de los costos y beneficios de la acción colectiva, los agentes económicos se conducen, organizados, a una segunda etapa: la instancia de la puja por influir en el proceso político. Esta etapa, conviene aclarar, implica gran tensión para los intereses organizados. En la incursión en el proceso político, los grupos de interés deben de concursar con otros que, contrapuestos o no a sus demandas, reclaman también bienes o valores provistos por los decisores. En concordancia con Baumgartner y Leech (2001), se advierte que la proliferación de grupos de interés experimentada durante las últimas décadas ha reforzado este desafío.

Pero no es la competencia con otros agentes por la atención de funcionarios el único desafío de los grupos de interés en su involucramiento en la arena política. Reviste importancia subrayar que en estas instancias los grupos de interés deben de definir a quién y de qué modo tender acciones de influencia (Hojnacki y Kimball, 1999). En un contexto político-económico marcado por la escasez de recursos, los grupos deben de decidir respecto el modo en el que invertirán los recursos de la organización, sean materiales, sean intangibles (información específica, contactos interpersonales, por ejemplo).

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

En un *mercado político imperfecto*¹ -esto es, un entorno signado por la incertidumbre y la asimetría en la información-, las decisiones sobre la inversión de los recursos organizacionales resulta capital. Esto es así, puesto que una asignación ineficiente de los mismos podría significar un consumo, un dispendio innecesario o peor aún un perjuicio en la posición relacional del grupo.

Llegado este punto, es menester precisar que también los decisores políticos operan de modo racional. Como bien explican Sánchez et al. (2000:14), “los políticos no son sujetos pasivos, que actúan en respuesta a las presiones de los grupos de interés, sino que intervienen de *motu proprio* en los mercados, alterando los precios en ellos y consecuentemente creando costos y beneficios para distintos actores. Los gobiernos favorecen los fuertes grupos de interés porque así obtienen un importante respaldo a sus políticas y consecuentemente a ellos mismos”. Por otra parte, con la expectativa de ser reelectos, los decisores actúan de modo de obtener el respaldo del electorado. Así pues, procuran responder positivamente a las demandas postuladas por sus electores, reales o potenciales.

En el caso de estudio particular, los tenedores de deuda en *default* asociados en el *American Task Force Argentina* concurrieron a la escena política en orden de dinamizar y capturar recursos de regulación de un tipo específico de política pública: la *política exterior*. En este marco, se entiende por política exterior al complejo de “acciones de un actor, usualmente de un Estado o de una unión de Estados -aunque esto rara vez-, orientadas a proteger sus intereses y promover sus valores *vis-à-vis* otros actores más allá de sus fronteras” (Rittberger, 2004:1).

En coincidencia con Hill (2003), se afirma que la política exterior implica tanto intencionalidad como coordinación de la acción. Reporta intencionalidad en tanto proyecta al contexto externo los objetivos (materiales o inmateriales) del actor en un momento determinado. Por otra parte, supone coordinación pues articula la plétora de decisiones particulares y *outputs* rutinizados por las cuales un actor se relaciona internacionalmente (Hill, 2003:4-5). La noción de coordinación resulta clave para una política en la que intervienen múltiples agencias. A propósito, Lee Hamilton, representante demócrata entre 1965-1999 y presidente del Wilson Center, expone que el proceso de diseño y ejecución de la *política económica exterior* norteamericana “resulta mucho más difuso en la actualidad. El número de actores en el proceso político ha crecido de modo exponencial, incluyendo diversas agencias del poder ejecutivo y comités en el Congreso, como así también grupos de comercio, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones internacionales y universidades” (Hamilton, 2000:23).

Sin ánimo de plantear una lista cerrada, se indica que diversas fueron las agencias que durante el período 2006-2008 tuvieron participación en el proceso de decisión vinculado al tratamiento de los tenedores de bonos de deuda soberana argentina en cesación de pagos, a saber: el Presidente, el Departamento de Estado, el Departamento del Tesoro, el Departamento de Agricultura, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), la Reserva Federal, los subcomités para el Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes y del Senado, el Comité de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes, el Comité de Finanzas del Senado, entre otros.

Distante de las lecturas tradicionales de la teorización de las Relaciones Internacionales (signadas por las ideas de un actor [estatal] monolítico-unificado; la diferenciación tajante entre “baja” y “alta” políticas y la demarcación entre lo doméstico y lo externo), la noción de política exterior aquí expuesta se articula en el enfoque del neoliberalismo institucional de las Relaciones Internacionales. Sin adentrar en detalles sobre este abordaje teórico particular, baste señalar a los efectos del trabajo que el mismo identifica a los actores internacionales como egoístas racionales orientados a la maximización de intereses domésticamente definidos. Esto es, intereses que no responden a las características invariantes de la estructura internacional anárquica –a la “tercera imagen”, en términos neorrealistas de Waltz-, sino que son definidos conforme la configuración de los complejos políticos (*policy networks*) domésticos en determinada área y momento histórico particular (Rittberger, 2004:19). De este modo, la política exterior

¹ El concepto de *mercado político imperfecto* deriva de las teorizaciones de Douglass North (1990). Según este autor, un mercado político perfecto es aquel en el que se cumplen tres condiciones: (1) los electores pueden evaluar correctamente el impacto sobre el bienestar de las propuestas de política económica de los candidatos en competencia electoral, (2) la legislatura sólo promueve leyes que maximizan el bienestar de los afectados por ellas y, (3) se compensa a aquellos afectados por tales medidas.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

norteamericana durante el período en estudio estuvo delimitada por el conjunto de ideas y actores domésticos que confluyen en los mecanismos decisionales para proyección externa de Estados Unidos. De ahí, entonces, la necesidad de contextualizar la incursión política de los tenedores de bonos de deuda argentina en *default* en el juego de posicionamientos domésticos respecto a la articulación de Estados Unidos con el sistema financiero global.

En consonancia con Chung-in Moon (1988), se sostiene que cuatro son las estrategias alternativas que los grupos de interés disponen para influir en la política exterior, a saber: [1] el acceso-al-poder, [2] el acercamiento tecnocrático, [3] la construcción de coaliciones y [4] la movilización política de las bases. Mientras las dos primeras categorías procuran influencia directa, las segundas “intentan afectar el proceso de decisión política de manera indirecta, enfocándose en las políticas electorales y las domésticas en general” (Rosati y Scott, 2007:435).

En la estrategia de acceso-al-poder, los intereses organizados se valen de poderosas consultoras, firmas de abogados y *brokers* en orden de acceder a los máximos decisores en los poderes Ejecutivo y Legislativo. Las tácticas de la misma son el contacto y persuasión personal, la intermediación y las relaciones públicas. En la estrategia tecnocrática, en tanto, los grupos de interés buscan contactarse con decisores de gravitación mediana en el proceso gubernamental. En aras de tal objetivo, los grupos contratan a abogados y consultores técnicos que sepan usar contactos personales como así también reparar sobre las tendencias políticas en ciernes. La estrategia de construcción de coaliciones tiene por propósito el entretejer acciones de cooperación con otros grupos con intereses semejantes. En este actuar, los agentes vinculan asuntos a fin de posicionar sus reclamos en la agenda política. La estrategia de movilización de las bases, por último, intenta hacerse del mayor respaldo de ciudadanos, grupos de interés, legisladores y medios de comunicación para acrecentar la demanda pública en determinada materia o tema. Las tácticas propias de esta estrategia son el envío de cartas, el contacto personal, la contribución a campañas políticas y las manifestaciones de protesta (Moon, 1988:69).

Tal como se adentrará en los apartados subsiguientes, la *American Task Force Argentina*, en su búsqueda de una “conciliación justa y equitativa del incumplimiento de pago y la reestructuración de deuda soberana del gobierno argentino” (tal cual su consigna fundamental), conjugó con diverso grado y éxito las diferentes estrategias recién comentadas.

2. El rol del Congreso en el diseño y ejecución de la política exterior norteamericana

Mucho se ha escrito y dicho a propósito del proceso de formulación y ejecución de la política exterior de Estados Unidos. No obstante ello, vastos son los aspectos que permanecen vagos, imprecisos, perpetuándose como fuente de sempiterna polémica. Uno de ellos está vinculado al rol del Congreso en lo que Rosati y Scott (2007) denominan “las políticas de la política exterior”. Relevante para la consecución del objetivo e hipótesis oportunamente planteados, el apartado presente avanza sobre ciertos lineamientos respecto la gravitación del Capitolio en la política exterior.

Ensayo James Lindsay (1992) tres respuestas tentativas a las deficiencias en el abordaje sistémico y empírico del desempeño del Congreso norteamericano en la política exterior. Una primera explicación estaría relacionada a un sesgo de los científicos sociales por desentenderse de problemas de investigación acuciantes (“*pressing research topics*”). Una segunda respuesta, más condescendiente con los especialistas y la academia, arguiría que el asunto atrae muy poca atención puesto que no suscita inquietudes teóricas o sustantivas interesantes. La tercera respuesta estaría planteada por los “pesimistas”, quienes sostienen que “el Ejecutivo domina tanto el establecimiento de la agenda como el proceso de decisión en la política exterior, relegando al Congreso a un rol subsidiario” (Lindsay, 1992:608). Para esta posición, continúa, “el estudio sobre la participación del Congreso en la política exterior representaría una visión ptolemeica en un universo copernicano”.

A partir de una lectura legal-normativa, Rosati y Scott agregarían una nueva respuesta alternativa a las dificultades en el análisis del rol del Congreso en la política en consideración: la ambigüedad de los mandatos constitucionales. Tal como explican, “con sólo pocas páginas de extensión, y más de 200 años de vigencia, la Constitución es un corto y ambiguo documento concertado por negociación y

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

compromiso. [...] No hay entre los poderes de política exterior provistos al presidente ninguno que no sea compartido por el Congreso² (Rosati y Scott, 2007:307). Al decir de los autores, la complejidad de la fórmula de “*instituciones separadas que comparten el poder*” trazada por los padres fundadores en la Constitución suscitó recurrentes tensiones entre el Congreso y el Presidente en el transcurso de la historia norteamericana; tensiones que en la práctica y en la instancia judicial fueron resueltas a favor del Ejecutivo. Harto dependiente del contexto, el comportamiento del Congreso en política exterior no pudo conocer entonces un análisis comprensivo y consecuente. A modo de ilustrativo, Rosati y Scott (2007:307) advierten “desde la Segunda Guerra Mundial, el Congreso ha sido alternativamente caracterizado de aquiescente, renaciente, deferente, asertivo, servil, co-gobernante e imperial”.

Semejante argumento es presentado por Polsky (2005), quien afirma que la ambigüedad constitucional sobre la relación de poderes entre el Ejecutivo y el Congreso ha suscitado férreos debates en los asuntos de seguridad de la política exterior, especialmente, en lo relativo a la autoridad presidencial para hacer la guerra.

Más allá de los debates sobre el porqué del limitado desarrollo en el estudio del problema, lo cierto es que el accionar del Congreso resulta clave para la articulación de Estados Unidos con el contexto internacional. En tal sentido, Beltramino y Goñi (2001:205) manifiestan: “el Congreso de Estados Unidos tiene un papel preponderante en el análisis, definición y formulación de la política exterior estadounidense. Su injerencia en los asuntos externos se encuadra dentro de sus atribuciones constitucionales, compartiendo con el Poder Ejecutivo la responsabilidad de velar por las relaciones exteriores de los Estados Unidos. [...] En temas externos, funciona como foro alternativo de lanzamiento de políticas y es el lugar donde las propuestas oficiales son debatidas ante la nación. El Congreso está investido de la capacidad de alterar dichas propuestas y su oposición puede condenarlas al fracaso”.

La gravitación del Congreso en los mecanismos decisionales de la política exterior no es, empero, omnímoda. Varía, como lo explica Lindsay (1992), conforme las diferentes áreas temáticas de la agenda exterior. Así pues, si bien en la práctica subsidiaria en todo lo referido a las otrora denominadas cuestiones de “alta política”, palmaria resulta la intervención del Congreso en los aspectos económicos de la política exterior. Responsable original, tal cual lo estipulado por la Constitución, de la regulación del comercio con otras naciones, el Congreso dispone de recursos institucionales nodales para definir tanto el modo como el contenido de la política económica exterior. La autorización de fondos para la ejecución de los rescates ante crisis financieras internacionales es otro de los resortes institucionales que el Congreso reserva para sí. Recuérdese al respecto la tensión entre el Presidente William Jefferson Clinton y el Congreso en marco del estallido de la crisis del peso mexicano en diciembre de 1994. La negativa del Congreso a asistir al país vecino conforme la iniciativa del Ejecutivo, valió para que el precitado Presidente recurriera no sin controversia al Fondo de Estabilización Cambiaria (EFS, por sus siglas en inglés). Lo propio puede apuntarse en relación con el requerimiento de la aprobación legislativa para el incremento de aportes a las instituciones económicas internacionales. Tal como se avanza luego, las proposiciones económico-financieras encausadas por la administración Bush (h) se basaron en buena parte en el informe final de la denominada “Comisión Meltzer”, una comisión bicameral constituida en 1998 tras la aprobación extraordinaria de 18.000 millones de dólares para el Fondo Monetario Internacional (FMI)³.

² Mientras que el Artículo I de la Constitución de Estados Unidos instituye en el Congreso el poder de proveer la defensa y el bienestar general; regular el comercio con otras naciones; declarar la guerra; establecer y financiar las Fuerzas Armadas, suprimir insurrecciones y repeler invasiones; el artículo II enumera los poderes del Presidente. En él, entre otras cosas, se enviste al Presidente como Jefe de Estado y Comandante en Jefe, al tiempo de concederle el poder para firmar tratados y designar representantes en el exterior; acciones que, por cierto, deben ser ratificadas por el Senado con al menos dos tercios de los legisladores presentes.

³ Presidida por el prestigioso economista Allan Meltzer, la Comisión tuvo por objetivo analizar y recomendar las políticas a seguir en relación con siete instituciones económicas internacionales. En términos generales, la Comisión apuntó la conveniencia de circunscribir las atribuciones y funciones de tales instituciones analizadas a fin de sortear todas las distorsiones por éstas producidas. Además de yuxtaponerse en acciones, las instituciones no ofrecían, conforme el informe, respuestas rápidas y

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Más allá de las atribuciones formales, no deben desvalorarse tampoco las herramientas o dispositivos *informales* que el Congreso cuenta para influir en la política exterior. Inspirado en las críticas de los neoinstitucionalistas a los análisis tradicionales que separan la política de los procesos, Lindsay (1992, 1994) afirma que varios son los medios indirectos a los que legisladores pueden recurrir a fin de influir en la política exterior: (a) las “reacciones anticipadas”, (b) cambios en los procesos de toma de decisión de las agencias del Ejecutivo y (c) discursos políticos orientados a posicionar determinado tema en la agenda política.

Mediante el mecanismo de las “reacciones anticipadas”, los congresistas pueden explicitar su postura respecto a una iniciativa del Ejecutivo. Al hacer esto, los líderes parlamentarios, las autoridades de los Comités y los congresistas, en general, pueden precipitar ajustes o cambios en un proyecto del Ejecutivo a debatir. Huelga señalar, a propósito, que el Presidente no ha de someter a tratamiento parlamentario una iniciativa cuya aprobación no resulta cierta. Huelga señalar que un revés en el Congreso podría afectar severamente su imagen ante la opinión pública. En el caso de la política exterior, en particular, las repercusiones de un rechazo en el Congreso se agravan en la medida que podría proyectar en el exterior la idea de debilidad o falta de coordinación y/o cooperación entre los poderes políticos del Estado. La importancia de las “reacciones anticipadas” cual “poder factual de veto” fue reconocida por Thomas R. Pickering, subsecretario de Estado para Asuntos Políticos durante la segunda administración de Clinton (1997-2001). En sus palabras, “el Congreso ha legislado con frecuencia, en años recientes, sobre asuntos de política exterior. Por lo tanto, una de las preguntas que siempre tenemos que hacernos respecto de una iniciativa de política exterior en particular, es: ¿habremos de esperar cooperación u oposición de parte del Congreso? Y, en uno u otro caso, ¿se convertirá eso en legislación? Y de ser así, ¿colaboraremos con sus esfuerzos legislativos o propondremos nuestra propia legislación? En este último caso, por supuesto, las consultas con el Congreso son muy importantes” (Pickering, 2000:5).

La potestad de introducir cambios procedimentales en las diversas agencias gubernamentales es otro mecanismo informal que robustece el rol del Capitolio en la política exterior. Al explicar de Lindsay (1994:282), las innovaciones en las estructuras y procedimientos de las agencias del Ejecutivo permiten al Congreso expresar sus preferencias políticas sin estipular específicamente el contenido de las políticas norteamericanas hacia un tercer país. Estos cambios en los procedimientos pueden significar la obligación de cumplimentar determinadas acciones antes de avanzar en una política particular, la imposición de presentar informes en un período determinado y la obligación de incorporar -mediante consultas u otros mecanismos- a grupos de interés particulares en el proceso decisional de la política exterior.

Por último, el Congreso -mediante sus miembros- puede influir indirectamente en la política exterior a través del mero discurso. La explicitación simple del posicionamiento frente a determinada cuestión de la agenda externa puede repercutir en dos niveles: por una parte, en las políticas del Ejecutivo, por otra parte, en la opinión pública, y más específicamente, en el electorado. Diversos son los mecanismos mediante los cuales los congresistas pueden hacer manifiesta su posición respecto a una temática de la agenda externa: oficinas de prensa personales, asambleas político-partidarias, participación en los medios de comunicación –sean para públicos masivos o especializados-, reuniones formales con representantes de gobiernos y actores varios de otros Estados, entre otras.

A resumidas cuentas, ha de advertirse que el Congreso tiene importancia significativa en el proceso de configuración y ejecución de la política exterior norteamericana. Sus dispositivos institucionales -tanto los *formales* como los *informales*- resultan capitales en la articulación externa del país. De ahí entonces la preocupación de los grupos de interés por proyectar estrategias y acciones de influencia ante el Congreso. En el caso de los tenedores de deuda soberana argentina en cesación de pagos, la valoración de los recursos institucionales del Congreso estuvo robustecida, tal cual se dijo, por el distanciamiento de estos actores respecto a las posturas político-financieras de la administración de George W. Bush.

eficaces para reequilibrar a los mercados en contextos de crisis. Se trataba, en breve, de reducir la intervención de estas instituciones en orden de propiciar soluciones de mercado.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

3. Las estrategias y acciones de influencia del *American Task Force Argentina*

A. Consideraciones políticas y económicas sobre el surgimiento de ATFA

Para avanzar en el análisis de las estrategias y acciones desarrolladas por el *American Task Force Argentina* conviene realizar primero una serie de precisiones respecto a los condicionamientos político-económicos que marcaron el surgimiento de este grupo de interés. Punto de partida obligado para este ensayo de contextualización histórica resulta la declaración de cesación de pagos anunciada por la República Argentina en diciembre de 2001.

Signada por el agónico deterioro del régimen de convertibilidad y la acentuación de problemas de gobernabilidad político-institucional, la declaración del *default* consumó la marginación de Argentina de los circuitos financieros internacionales. Por entonces, el país que durante buena parte de la década de los noventa había sido presentado como el modelo a seguir en materia de políticas de liberalización y reestructuración económica, cayó en una crisis sin precedentes, precipitando el proceso de *default* más importante -por dimensión y duración- de la historia económica global reciente.

Con un monto algo superior a 81.000 millones de dólares, la declaración de cesación de pagos de la deuda argentina implicó un importante cimbronazo para el sistema financiero internacional. Ciertamente, profusos fueron los inversores que, atomizados y dispersos por el mundo entero, quedaron afectados por la decisión de Argentina de discontinuar el pago de sus compromisos financieros soberanos. Al respecto, y sin ánimo de incurrir en la mención gratuita de datos, se presentan algunos números ilustrativos de la compleja estructura de la deuda en cuestión. En lo referido a la dispersión geográfica de los acreedores, se apunta que la deuda argentina estaba distribuida de la siguiente manera: Argentina (38,4%); Italia (15,1%); Suiza (10,3%); Estados Unidos (9,1%); Alemania (5,1%); Japón (3,1%), Reino Unido (1,1%); Países Bajos (1%); Luxemburgo (0,8%)⁴. En referencia a la atomización de la deuda, es de recalcar que “el 43,5% de los bonos estaban en poder de acreedores minoristas, la mayoría de ellos, residentes argentinos, italianos y japoneses” (Fernández Alonso, 2006:68).

En el caso específico de los inversores norteamericanos, la suma del capital afectado rondaba los 7.000 millones de dólares. A ello, habría de sumarse, con el transcurrir del tiempo y la irresolución de la cesación de pagos, los intereses no devengados los cuales, a febrero de 2005 [momento de cierre de la operación de canje], alcanzaban 2.600 millones (Shapiro y Pham, 2006).

Apenas estallada la crisis, tanto los representantes del gobierno argentino como los tenedores de bonos en *default* pugnaron por el respaldo del gobierno norteamericano a fin de que implementase, conforme las respectivas demandas, políticas cooperativas de asistencia y presiones para que el país en cesación de pagos honrara sus deudas. Sin embargo, las respuestas para ambos pedidos fueron dilatorias y fluctuantes. No cabía, bajo los lineamientos político-financieros de la entonces flamante administración Bush, programas de rescates financieros como así tampoco acciones de presión directa a favor de los bonistas.

En este punto, resulta imperioso dar cuenta de la estrategia de partida de la administración Bush respecto a la estructura y dinámica de los mercados financieros internacionales. Explica oportunamente Anabella Busso que si bien opinaban no era posible desconocer la influencia de los actores domésticos e internacionales, los asesores de Bush plantearon como objetivo de gestión el “disminuir la dependencia de los actores privados no gubernamentales, y principalmente, del sector financiero transnacional que aparece como el único actor capaz de desafiar la conducción de la política mundial frente a los EEUU” (Busso, 2006:61). “Desde esta perspectiva”, continúa Busso, “se argumentaba que Estados Unidos no debía aportar fondos para el rescate de esos intereses financieros privados y tampoco debía facilitar un espacio de consolidación para sectores que podrían disputar una parte significativa de la conducción política y económica mundial” (ídem). Se trataba, en breve, de reinstaurar el poder del Estado de cara al mercado.

Para la ejecución técnica de tal estrategia de político-global, la administración se sustentó -tal cual lo adelantado- en los lineamientos conclusivos de la “Comisión Meltzer”. Así pues, hizo propios los llamados tendientes a revalidar los mecanismos autorreguladores de los mercados y a ratificar en lo sucesivo el concepto de “riesgo moral”.

⁴ El resto de los datos respecto a la dispersión de la deuda se desglosaba bajo las categorías “sin identificar” (12,8%) y “otros países” (2,5%).

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

De acuerdo con Russell y Tokatlián (2004), el colapso argentino se constituyó para los decisores en Washington en un excepcional terreno para erigir el “*test case*” de estos nuevos rectores políticos-financieros, compartidos e impulsados, vale agregar, por las conducciones remozadas de los organismos multilaterales de crédito (el FMI, en particular). Dos consideraciones sostienen la lectura de los mencionados autores: el reducido valor estratégico de Argentina en la agenda internacional post 11 de septiembre y el exiguo peligro de propagación de la crisis hacia otras economías emergentes.

No está en el objetivo de este apartado escrutar en detalle el proceso de reestructuración de la deuda argentina⁵. En razón de ello, se comenta sucintamente que tras meses de enrevesadas gestiones ante acreedores, organismos internacionales y Estados con participación en el Grupo de los Siete (G-7), el gobierno argentino presidido por Néstor Kirchner cerró en febrero de 2005 una operatoria de canje, la cual consiguió la aceptación de un 76,15% del total de la deuda en *default*. En consideración del caso en estudio, reviste importancia reparar que la participación de los acreedores norteamericanos afectados estuvo cercana al porcentaje global: 75,86%.

Capital fue para tales niveles de aceptación la política de “prescindencia” sostenida por la administración Bush hacia la República Argentina en su proceso de reestructuración de deuda soberana. Sin desconocer ciertas observaciones puntuales respecto a la necesidad de encausar el diálogo entre el gobierno argentino y los acreedores en orden de alcanzar una solución integral al problema del *default*, lo cierto es que la administración norteamericana se abstuvo de intervenir contundentemente en el proceso de renegociación a favor de los bonistas norteamericanos damnificados. Más aún, determinadas acciones hicieron presumir un velado apoyo del Ejecutivo norteamericano a Argentina: las votaciones en algunas reuniones de directorio del FMI y/o las presentaciones en las cortes federales estadounidenses que llevan los juicios incoados por los acreedores contra el país⁶, por ejemplo. Estas políticas y acciones de la administración Bush, vale acentuar, fueron objeto de severas críticas por parte de inversores y académicos norteamericanos. En *Sovereign Debt Default: Cry for The United States, Not Argentina*, Hal Scott (2006:1) sentencia “al favorecer al Estado argentino en detrimento de los acreedores norteamericanos, el gobierno ha fomentado la posición de Argentina por la que es posible desafiar a Occidente (*The West*), ofreciendo términos de reestructuración pobres y dejando a un lado 20.000 millones de dólares todavía en *default*, que con intereses hoy suman 30.000 millones”.

Más allá de las lecturas relativas a los niveles de aceptación y a la política de la administración Bush sobre el proceso de renegociación de la deuda argentina, ha de remarcarse -a los fines del presente trabajo- que un 24% de los inversores norteamericanos decidieron no adherir a la operatoria. Al entender de estos tenedores de bonos -*holdouts*, conforme el argot financiero-, la quita propuesta por el gobierno argentino en su oferta de canje resultaba hartamente superior a las reestructuraciones recientes encaradas por Rusia y Ecuador, los precedentes inmediatos de procesos de renegociación de deuda soberana. Los fundamentales de un país con su economía en pleno proceso de recuperación y crecimiento -observaban- le permitían a Argentina honrar sus compromisos financieros en totalidad. Por otra parte, apuntaban que la aceptación de las condiciones impuestas por el gobierno argentino en el canje significaría la ratificación de un gravoso precedente el cual podría ser imitado por otros deudores. De esta manera, decidieron continuar sus reclamos por vía judicial y reforzar sus estrategias y acciones de influencia en el escenario político norteamericano.

⁵ Para un seguimiento del proceso de renegociación de la deuda pública de la República Argentina, véase Damill, Frenkel y Rappetti (2005) y Fernández Alonso (2006).

⁶ Entre las demandas contra la República Argentina entabladas en Estados Unidos por los acreedores soberanos, destacan la iniciada por EM Limited -un fondo de inversión presidida por Kenneth Dart y con sede en Isla Caimán- por un monto superior a los 700 millones de dólares y otra incoada por el fondo NML Capital Ltd, una filial de Elliott Management. Entabladas en lo principal ante la Corte Federal para el Distrito Sur de Nueva York (United States District Court for the Southern District of New York), las demandas dieron lugar a numerosos embargos contra los recursos de Argentina en territorio norteamericano. Al momento de escribir estas líneas (septiembre de 2008), el juez Thomas Griesa resolvió el embargo de 72 millones de dólares sobre el activo de la sucursal del Banco de la Nación Argentina en Nueva York.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

B. Estrategias y acciones de influencia

Disonantes con los postulados político-financieros de la administración Bush y planteados los reclamos en la instancia judicial, los *holdouts* se encontraron, tras el cierre de la operación de canje, en una situación semejante a la descrita por Mitra (1998) en el momento inicial de su modelo. Tal cual lo explicado en el apartado teórico, se trata de un momento, de una instancia en el que los agentes económicos, impulsados a mejorar a sus condiciones presentes, evalúan la posibilidad cooperar con otros. Resuelta en positivo la ecuación entre los beneficios y los costos de la acción colectiva, los agentes se deciden por la organización de una empresa de lobby. En el caso específico de los inversores norteamericanos, tal momento se concretó en octubre de 2006, cuando se definió la institucionalización del *American Task Force Argentina*. Conviene advertir que la problemática de los costos organizacionales no pesó en demasía en la evaluación de muchos de los futuros miembros de la organización –inversores individuales, sindicatos, específicamente- en la medida que los mismos serían asumidos en su gran parte por los actores de mayor poder económico: las firmas administradoras de fondos de inversión.

Miembros y patrocinadores de la *American Task Force Argentina* (ATFA)

	Grupos de alcance Nacional	Grupos de alcance estatal
Firmas de servicio legal y/o financiero	Bracebridge Capital, LLC Elliott Associates, L.P. FH International Asset Management, LLC Grantham, Mayo, Van Otterloo & Co. LLC Montreux Partners Proskauer Rose LLP	
Asociaciones Empresariales	National Black Chamber of Commerce	Nebraska Taxpayers for Freedom
Asociaciones de contribuyentes	National Taxpayers Union	
Sindicatos	Labor Council on Latin American Advancement National Association of Farmer Elected Committees	Alabama Conference – American Association of University Professors (AAUP) Association of New Jersey County College Faculties (ANJCCF) Colorado Conference - American Association of University Professors (AAUP) Georgia Conference – American Association of University Professors (AAUP) Nebraska Association of Retired Teachers Nebraska Community College Association
Entidades Ruralistas	American Agriculture Movement American Agri-Women American Corn Growers Association Intertribal Agriculture Council National Latino Farmers and Ranchers Trade Association Soybean Producers of America US Cattlemen's Association Western Organization of Resource Councils	Cattle Producers of Washington Colorado Independent Cattle Growers Association Independent Beef Association of North Dakota (I-Band) Independent Cattlemen's Association of Texas Indiana Farmers Union Kansas Cattlemen's Association Kansas Farmers Union Michigan Farmers Union Montana Cattlemen Montana Women Involved in Farm Economics (WIFE) Nebraska Wheat Board Independent Cattlemen of Nebraska Pennsylvania Farmers Union

Elaboración propia en base a información de página web de la American Task Force Argentina. <http://www.atfa.org/>

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Tomando como base la tipología de Moon previamente descripta, se procede a continuación a analizar las diversas estrategias y acciones que, con diferente grado y resultado, conjugaron los *holdouts* norteamericanos durante el período 2006-2008.

- *Estrategias directas de lobby: acceso-al-poder / contactos tecnocráticos*

En orden de posicionar sus reclamos en la agenda externa norteamericana, los tenedores de títulos argentinos en *default* activaron diversos canales para hacerse del contacto con decisores claves del proceso diseño y ejecución de la política exterior norteamericana. En primer término, ha de notarse que el *American Task Force* procuró el acceso directo con Washington a través de la designación de importantes referentes del Partido Demócrata para su conducción: Hon. Robert Shapiro y la Embajadora Nancy Soderberg⁷. Ambos, en calidad de co-presidentes de ATFA, decidieron a su vez la contratación de otro encumbrado demócrata, Robert Raben, para que se desempeñase como Presidente Ejecutivo⁸. La designación de Raben, quien fuera asistente del fiscal general de Estado durante los últimos años de la administración Clinton, resultó clave para encauzar las acciones de lobby en las diferentes instancias gubernamentales al dirigir una firma registrada a tales efectos: Raben Group⁹. Según los registros de *The Center for Responsive Politics*, durante el año 2007, los gastos de *lobby* de ATFA realizados vía Raben Group fueron de 120.000 dólares; en 2008, en tanto, la mentada cifra alcanza los 170.000¹⁰. En aras de dar cuenta de la dimensión de esta estrategia vale remarcar que los gastos de *lobby* de ATFA en Raben Group la colocan en la actualidad como la cuenta más importante de la firma; superando holgadamente los gastos de *National Immigration Forum* (135.000 dólares), de *General Electric* (120.000 dólares), de *Microsoft Corp.* (60.000 dólares) y *MasterCard Inc.* (45.000 dólares).

En segundo término, y pese las tensiones de sus reclamos con los postulados estratégicos y financieros de la administración Bush, los miembros el grupo procuraron contactarse con los máximos decisores de las agencias burocráticas del Ejecutivo con incumbencia en el diseño y ejecución de la *política económica exterior* hacia la República Argentina. En este contexto, se inscribieron las misivas enviadas por los miembros y patrocinadores de ATFA al Secretario del Tesoro, Henry Paulson Jr.¹¹; al ex Secretario de Agricultura, Chuck Conner¹² y a la Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), Embajadora Susan Schwab¹³. Se consignan también dentro de estas acciones los contactos -personales o epistolares-

⁷ Sin ánimo de hacer un minucioso historial de la trayectoria política de ambos, se indica que entre 1997 y 2001, vale decir durante la segunda administración Clinton, el Dr. Robert Shapiro se desempeñó como Subsecretario de Comercio para Asuntos Económicos. A ello, debe agregarse que fue “un asesor principal en la campaña presidencial del entonces gobernador Clinton en 1991-1992 y asesor económico experimentado del vicepresidente Albert Gore en su campaña presidencial del 2000”. La Embajadora Nancy Soderberg, por su parte, “trabajó en la Casa Blanca como funcionaria en tercer grado en el Consejo de Seguridad Nacional (1993-1996) y como Representante Alterna en las Naciones Unidas (1997-2001), con el rango de Embajadora. Antes de sumarse a la administración, trabajó como consejera experimentada en Políticas Extranjeras del Senador Edward M. Kennedy. Ha tenido una participación activa en la política nacional durante los últimos veinte años y ha ocupado una variedad de cargos en las campañas de los candidatos democráticos a presidente”. Los datos aquí consignados fueron extraídos del portal digital de ATFA <<http://www.atfa.org/espanol/leadership/>>

⁸ Zeller, S. “Lobbying for The Peso”, *CQ Weekly*, v. 66 no. 6, February 11 2008, p. 340.

⁹ Tal cual lo mencionado en las líneas iniciales del trabajo, el *cabildeo* o *lobbying* es una actividad cuya institucionalización y regulación reconoce larga data en Estados Unidos. Una de las notas que marca el desarrollo regulatorio en la materia es precisamente la obligación de todo “cabiltero” de estar inscripto en un registro especial. Para un análisis sobre las principales características del cuadro normativo de la actividad de los *lobbies* en Estados Unidos, véase Campos Ríos (2008).

¹⁰ Para mayor información, se recomienda la visita a página web de *The Center for Responsive Politics* <http://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?year=2008&lname=American+Task+Force+Argentina>

¹¹ Carta enviada por *National Taxpayer Union*, con fecha 10 de diciembre de 2007.

¹² Carta enviada por *Nebraska Wheat Board*, con fecha 10 de enero de 2008.

¹³ Carta enviada por *The American Corn Growers Association*, con fecha del 27 de junio de 2007.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

mediatizados por los congresistas comprometidos con los intereses del grupo. En lo referente a este último canal, se mencionan las misivas enviadas a la Secretaria de Estado, Condolezza Rice¹⁴, al precitado Secretario del Tesoro¹⁵ y al Secretario de Agricultura, Ed Shafer¹⁶. Deben también reportarse entre estas gestiones, las cartas enviadas por legisladores a la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner a fin de que ejecutase una solución al problema de los tenedores de bonos que no habían aceptado la propuesta de canje en 2005¹⁷.

En ciertas ocasiones, las acciones de *lobby* desarrolladas por ATFA tuvieron como destinatarios a funcionarios de menor rango, conocedores de la problemática en profundidad. Estas gestiones, vinculadas a lo que Moon denomina *estrategia tecnocrática*, tuvo manifestación en los puentes de comunicación tendidos al Subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, Tom Shanon¹⁸.

Finalmente, y volviendo a la estrategia de *acceso-al-poder* el ATFA impulsó líneas de influencia sobre diversos congresistas. Fue este el canal que más intensidad reportó durante el período en estudio. En tal sentido, es de subrayar que los inversores afectados hicieron valer los compromisos de los legisladores con sus electorados de origen. Particular recepción tuvieron los reclamos de los *holdouts* en los congresistas distritales con miras de reelección en las elecciones de noviembre de 2008: Connie Mack [R-FL (district 14)]; Jerrol Nadler [D-NY (district-08)]; Steve Israel [D-NY (district 02)]; Mark Kirk [R-IL (district 10)], entre otros.

El acceso a estos congresistas le permitió al grupo en estudio no sólo la intermediación con los funcionarios claves de la administración Bush, sino también la consideración de la problemática de la cesación de pagos de Argentina en las diversas instancias del proceso de gobierno legislativo. En este orden de cosas, ha de subrayarse que la cuestión de la deuda argentina y su mecanismo de reestructuración fueron tratados en diversas reuniones de Comités y Subcomités con incumbencia en el tema.

Empero, ha de subrayarse que los contactos ensayados en este canal no se restringieron a aquellos congresistas elegidos en territorios con un núcleo crítico de inversores comprometidos por el *default* argentino (Alabama, Colorado, Georgia, Nebraska y Nueva York¹⁹). De hecho, el *American Task Force Argentina* procuró también el acceso a representantes y senadores de Estados que, según presumían, resultaban *indirectamente* afectados por las decisiones de Argentina en lo referente a su deuda externa.

Harto interesante resulta articular esta peculiaridad de la estrategia en discusión con el trabajo de Lawrence Broz (2005) respecto las políticas del Congreso hacia los rescates en el sistema financiero internacional durante el último lustro de la década del noventa. Asistiéndose de las teorizaciones de Stolper-Samuelson en marco del enfoque neoclásico del comercio internacional, Broz relaciona la posición adoptada por los congresistas ante los rescates financieros internacionales con las características laborales de los distritos electorales de origen. Conforme su supuesto de partida, los rescates financieros tienen por objeto la preservación de una economía mundial integrada, por tanto, el voto de los legisladores reflejaría (cual indicador “proxy”) el modo en el que la globalización afecta a sus electores. Así pues, formula que los congresistas apoyan (rechazan) los rescates financieros a medida que incrementa la proporción de trabajadores altamente cualificados (poco cualificados) en su electorado.

¹⁴ Cartas del Representante Connie Mack [R-FL] (17 de junio de 2008); del Representante Jerrold Nadler [D-NY] (7 de mayo de 2008) y de la Senadora Lisa Murkowski [R-AK] (4 de marzo de 2008).

¹⁵ Carta de los Representantes Eliot Engel [D-NY] y Dan Burton [R-IN] (28 de febrero de 2007).

¹⁶ Carta de los Senadores Jon Tester [D-MT], Mike Enzi [R-WY], John Barrasso [R-WY], Claire McCaskill [D-MO], Byron Dorgan [D-ND], Tim Johnson [D-SD], Kent Conrad [D-ND], and Pete Domenici [R-NM] (3 de marzo de 2008)

¹⁷ Cartas de los representantes Robert Wexler [D-FL] y Steve Israel [D-NY] – Mark Steven Kirk [R-IL](20 de mayo de 2008)

¹⁸ Carta de Robert Shapiro y Nancy Soderberg, con fecha de 9 de abril de 2008.

¹⁹ Mientras que los afectados en Nueva York son en su mayoría los denominados “inversores institucionales”; los damnificados directos en Alabama, Colorado, Georgia y Nebraska son docentes cuyos fondos de pensión cuentan bonos argentinos en *default*. Conforme señala ATFA, las pérdidas para estos últimos habrían de superar los 100 millones de dólares.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

En el caso de estudio particular, la afinidad o reticencia a la globalización financiera no se manifestaría, lógicamente, por el apoyo o rechazo a un rescate financiero sino por la presión o no para que Argentina honre sus compromisos de deuda soberanos. Se ratifica aquí que, descontados los mencionados distritos con damnificados directos, los congresistas con mayor receptividad a las demandas de los tenedores de bonos no fueron los elegidos en los Estados con importante proporción de trabajadores altamente cualificados, sino precisamente aquellos otros elegidos en distritos *intensivos* en trabajadores poco cualificados. Pero para comprender de modo más cabal este fenómeno es necesario avanzar sobre otra de las estrategias seguidas por los *holdouts* agrupados en ATFA: la construcción de coaliciones.

- *Estrategias indirectas de lobby: construcción de coaliciones – la movilización de las bases*

Especial consideración ameritan los esfuerzos del ATFA por ensanchar sus maniobras de influencia mediante la interrelación con otros grupos de interés. Tales esfuerzos, inscriptos en la estrategia de “construcción de coaliciones” -tal cual la mentada tipología de Moon- tuvieron particular reciprocidad en entidades ruralistas: productores de trigo, de soja, ganaderos, etc. La solidaridad de los ruralistas con las demandas de los tenedores de bonos en *default* encuentra, tal vez, en un comunicado de prensa del *American Agriculture Movement* (AAM) su más nítida formulación: “AAM has been very vocal for the past few decades in our call for the inclusion of currency issues and how they impact world trade. [...] Argentina’s actions related to their financial default are a manipulative practice to drive down the value of their currency and create an unfair export incentive for their country’s agricultural products”²⁰.

Expresiones similares pueden reconocerse en las misivas enviadas por las organizaciones de ganaderos a representantes en el Congreso a fin de que impidan la importación de carne desde la República Argentina. En tales cartas se arguye que se trata de un país que, además de tener problemas de Aftosa, estructura buena parte de su competitividad sobre el incumplimiento de obligaciones soberanas financieras. Estas acciones, cabe resaltar, consiguieron favorables resultados cuando en enero de 2008 demoraron la decisión del Departamento de Agricultura norteamericano (USDA) de reconocer a la Patagonia argentina como región libre de Aftosa, lo cual iba a destrabar la exportación de carne vacuna y ovina de esa región a Estados Unidos²¹. Los resultados se continuaron en la primera semana de julio de 2008, cuando los senadores Tim Johnson [D-SD] and Mike Enzi [R-WY] presentaron un proyecto de ley conjunto tendiente a prohibir toda importación de determinados animales y productos procesados procedentes de Argentina. El 17 de julio de 2008, por otra parte, Stephanie Herseth Sandlin [D-TX] y Barbara Cubin [R-WY] presentaron una iniciativa idéntica en la Cámara de Representantes²².

Este entrecruzamiento de cuestiones propiciado por la interacción de decisores políticos y agentes financieros es pertinentemente advertido por Cohen (1985). Tras referir a los conceptos basales de la teoría de la interdependencia, este autor indica que en los tiempos actuales los procesos de decisión de la política exterior se conocen seriamente afectados por la presencia de actores transnacionales, tales como los bancos y demás operadores financieros internacionales. A su entender, en un mundo signado por la interdependencia, “las interacciones estratégicas entre los gobiernos –el foco principal del análisis de la política exterior- están crecientemente vinculadas a las interacciones estratégicas entre las instituciones públicas y privadas tanto en los Estados acreedores como deudores”. Así pues, continúa,

²⁰ “AAM President Expresses Concerns with Argentine Default”, News from the American Agriculture Movement, American Agriculture Movement, Washington (RuralWire), December 4, 2007, disponible en página web de ATFA. (consultado agosto de 2008).

²¹ Groba, Alejandra, “Bonistas y ganaderos buscan cerrarle el paso a la carne argentina en EEUU”, en el *Cronista Comercial*, 24 de enero de 2008.

²² http://www.house.gov/apps/list/press/wy00_cubin/herdbill.shtml

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

“desde el punto de vista del mayor país acreedor, como es el caso de Estados Unidos, el principal impacto de estas interacciones está en el número y substancia de las vinculaciones posibles en su política exterior [...] Los decisores políticos pueden verse forzados a realizar conexiones entre diferentes instrumentos y asuntos que de otra manera no hubiese creído necesarias” (Cohen, 700-701). Pero en paralelo a tales limitaciones, pueden abrirse para las autoridades políticas oportunidades de vinculaciones no ensayadas hasta el momento.

En lo relativo a la estrategia de movilización de las bases, deben de considerarse las protestas realizadas por los sindicatos de profesores universitarios cuyos fondos de pensión tenían colocaciones en títulos de deuda argentina. Tales movilizaciones, desarrolladas en Washington en marzo y septiembre de 2008 lograron congregarse a los docentes afectados quienes, provenientes de diversas latitudes del territorio norteamericano, pudieron exponer ante varios medios de comunicación las pérdidas que implicaba el incumplimiento de la deuda de Argentina.

Otras acciones mediante las cuales el *American Task Force Argentina* buscó posicionar sus reclamos en la opinión pública fueron los avisos de propaganda publicados en matutinos especializados de renombre (Wall Street Journal²³ y Roll Call²⁴). Con discurso e imágenes contundentes, los anuncios pusieron énfasis en la problemática de la corrupción en la República Argentina al tiempo de cuestionar las relaciones del gobierno argentino con su par de Venezuela.

A ello han de añadirse las participaciones de los miembros de la conducción ejecutiva del grupo en medios alternativos de comunicación (portal propio de internet, newsletters, etc.). En relación a esto último, nota particular merece la iniciativa de los máximos responsables del grupo de proyectar sus reclamos en el popular sitio de internet *Youtube* en el contexto de la campaña presidencial argentina.

4. A modo de conclusión

Los numerosos cambios operados en el sistema internacional tras la finalización de la guerra y la expansión y profundización del proceso de globalización suscitaron importantes ajustes paradigmáticos en los estudios de “lo internacional”. De modo progresivo, la clásica noción realista del Estado racional y unificado fue cediendo ante la idea de una entidad compleja y permeada por múltiples agentes e intereses. En este contexto, las Relaciones Internacionales y la Economía Política Internacional, en particular, comenzaron a dedicar creciente atención a la incidencia de los grupos de interés particulares en el accionar externo de los Estados. Con el estudio de caso sobre las gestiones de influencia de un grupo de inversores norteamericanos tenedores de deuda soberana argentina en *default*, el trabajo se propuso cual aporte a tal línea de investigación.

El recorrido propuesto permitió advertir que los bonistas nucleados en el *American Task Force Argentina* diseñaron y ejecutaron un complejo de maniobras en aras de posicionar sus demandas en la agenda externa estadounidense hacia la República Argentina. En su concurrencia al proceso de gobierno, este heterogéneo grupo de inversores articuló con diferente intensidad y éxito las cuatro estrategias de influencia consideradas por Moon (1988). En tal sentido, fue posible identificar durante el período 2006-2008 gestiones para el acceso-al- gobierno; el acercamiento tecnocrático; la construcción de coaliciones y la movilización política de las bases.

La conjunción de estrategias se vinculó, conforme lo sostenido en la hipótesis, a la necesidad de encontrar canales alternativos de influencia cursados ya los reclamos por vía judicial, y reconocidos los distanciamientos respecto a los lineamientos político-financieros de la administración Bush. En este contexto, los tenedores de deuda soberana argentina en cesación de pagos pusieron mayor dinámica en las gestiones ante el Congreso, quien provee valiosos recursos de regulación en el proceso inherente a la política exterior. Si bien no siempre tenidos en cuenta en virtud de la inacabada polémica respecto al rol del Congreso en “las políticas de la política exterior”, los recursos fueron capaces de sellar diversos aspectos de las relaciones argentino-norteamericanas de los últimos años.

²³ Avisos en las ediciones de los días 4 de noviembre de 2007; 26 de septiembre de 2007; 16 de abril de 2008 y 24 de septiembre de 2008.

²⁴ Avisos en las ediciones de los días 7 de noviembre de 2007; 11 de marzo de 2008 y 22 de septiembre de 2008.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Al momento de escribir estas líneas, la situación de los bonistas agrupados en el ATFA se reconoce atravesada por dos grandes interrogantes. En primer término, se menciona la inquietud por la decisión que habrán de tomar de cara a la reapertura del proceso de reestructuración de la deuda soberana argentina anunciada por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner el 22 de septiembre de 2008 en Nueva York. En segundo término, y en caso de denegar la nueva oferta de negociación, resta por saber si habrá reajustes en su estrategia de influencia ante el inicio inminente de una nueva administración en Estados Unidos.

Referencias bibliográficas

- Baumgartner, Frank R. y Leech, Beth L. (2001), "Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics", *The Journal of Politics*, Vol. 63, No. 4 (Nov.), pp. 1191-1213, Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science Association.
- Beltramino, Pablo y Goñi, Santos (2001), *La diplomacia argentina ante el Congreso de los Estados Unidos*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación – Nuevo Hacer Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.
- Broz, Lawrence (2005), "Congressional Politics of International Financial Rescues", *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 3, July 2005, Pp. 479-496.
- Busso, Anabella (2006), La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas, *La política exterior del gobierno de Kirchner, Tomo IV, Vol. 2*, dirigido por Alfredo Bruno Bologna, 1º Edición, UNR Editora – Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Campos Ríos, Maximiliano (2008), "El Lobby en Argentina y en los Estados Unidos. ¿Gestión de intereses o tráfico de influencias?", *Magazine Connexio*, Banco Interamericano de Desarrollo, Número 6, Washington Disponible en <<http://www.sevenfund.org/pdf/ConnexioVI-VersionFinalWEB.pdf>>, consultado en agosto de 2008.
- Cohen, Benjamim T. (1985), "International Debt and Linkage Strategies: Some Foreign-Policy Implications for the United States", *International Organization*, Vol. 39, No. 4 (Autumn), MIT Press, pp. 699-727.
- Damill, Mario, Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín (2005), "The Argentinean debt: history, default and restructuring", CEDES, Buenos Aires. Disponible en <<http://unjobs.org/authors/roberto-frenkel>>, consultado abril de 2008.
- Hamilton, Lee (2000), "International Economic Issues and U.S. Foreign Policy", *U.S. Foreign Policy Agenda*, An Electronic Journal of the U.S. Department of State, Vol. 5, No. 1, March, disponible en <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/toc.htm>>, consultado el 11 de septiembre de 2008.
- Hojnacki, Marie y Kimball, David (1999), "The Who and How of Organizations' Lobbying Strategies in Committee", *The Journal of Politics*, Vol. 61, No. 4 (Nov.), Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science Association, pp. 999-1024.
- Fernández Alonso, José (2006), "La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post-default", *La política exterior del gobierno de Kirchner, Tomo IV, Vol. 1*, dirigido por Alfredo Bruno Bologna, 1º Edición, UNR Editora – Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

- Lindsay, James (1992), "Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters", *Political Science Quarterly*, Vol. 107, No. 4 (Winter, 1992-1993), The Academy of Political Science, pp. 607-628.
- Lindsay, James (1994), "Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism", *International Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 2 (June), The International Studies Association, pp. 281-304
- Mitra, Devashish (1999), "Endogenous Lobby Formation and Endogenous Protection: A Long-Run Model of Trade Policy Determination", *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 5 (Dec.), American Economic Association, pp. 1116-1134
- Moon, Ching-in (1988), "Complex Interdependence and Transnational Lobbying: South Korea in the United States", *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 1 (Mar.), Blackwell Publishing on behalf of The International Studies Association pp. 67-89
- Pickering, Thomas (2000), "The Changing Dynamics of U.S. Foreign Policy-Making", (interviewed by Dian McDonald), *An Electronic Journal of the U.S. Department of State*, Vol. 5, No. 1, March, disponible en <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/toc.htm>>, consultado en septiembre de 2008.
- Polsky, Andrew (2005), "The Presidency at War", in Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, 8th Ed, Washington DC, CQ Press. (Texto seleccionado para el seminario de Jóvenes Líderes, organizado por la Comisión Fulbright Argentina, Agosto de 2008.
- Rittberger, Volker (2004), *Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories*, Center for International Relations/ Peace and Conflict Studies, Institute for Political Science, University of Tübingen. Disponible en <<http://www.uni-tuebingen.de/ib>>, consultado en marzo de 2008.
- Rosati, Jerel y Scott, James (2007), *The Politics of the United States Foreign Policy*, Fourth Edition, Tomson – Wadsworth, Belmont, CA.
- Rusell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel (2004), "Argentina, Brasil y EE.UU.: El desafío de una esfera de cooperación", en *Agenda Internacional*, Año 1, n° 2, septiembre/octubre/noviembre, Buenos Aires, pp. 16-30.
- Sánchez, Ricardo, Navarro de Gimbatti, Ana Inés, Pizzolitto, Georgina y Abdala, Miguel Angel (2000), "Análisis regulatorio de las concesiones de ferrocarriles cargueros en Argentina", Regulaciones e Infraestructura, Instituto de Investigación en Economía y Dirección para el Desarrollo, IDIED - Universidad Austral, Rosario. Disponible en <<http://www.austral.edu.ar/fce/archivos/ferrocarriles.pdf>>, consultado agosto de 2008.
- Scot, Hal (2006), *Sovereign Debt Default: Cry for The United States, Not Argentina*, Washington Legal Foundation, Critical Legal Issues, WORKING PAPER Series No. 140. Disponible en <www.wlf.org>, consultado en agosto de 2008.
- Shapiro, Robert y Pham, Nam (2006), "Discredited - The Impact of Argentina's Sovereign Debt Default And Debt Restructuring on U.S. Taxpayers and Investors", American Task Force Argentina, Washington, Disponible en página web de ATFA <<http://www.atfa.org/>>, consultado en agosto de 2008.
- Stigler, George (1971), "The Theory of economic regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2 n. 1, Spring.

Documentos

IV Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata, República Argentina, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

“AAM President Expresses Concerns with Argentine Default”, News from the American Agriculture Movement, American Agriculture Movement, Washington (RuralWire), December 4, 2007, disponible en página web de ATFA. (consultado agosto de 2008).

“Informe de la Comisión Asesora del Congreso de los Estados Unidos para las Instituciones Financieras Internacionales” (traducido por Ana I.Eiras), disponible en página web del instituto de la libre empresa (consultado en julio de 2008).

Lineamientos de la reestructuración de la deuda soberana, Ministerio de Economía de la República Argentina, 22 de septiembre de 2003, disponible en sitio web del ministerio de Economía <www.mecom.gov.ar> consultado julio de 2008.

Sitios web consultados

<http://www.atfa.org/> - American Task Force Argentina

<http://www.cq.com/> - Congressional Quarterly

<http://www.cronista.com/> - El Cronista Comercial

<http://www.house.gov/> - United States House of Representatives

<http://www.ileperu.org/> - Instituto de la Libre Empresa

<http://www.opensecrets.org/> - The Center for Responsive Politics

<http://www.reuters.com/> - Reuters

<http://www.state.gov/> - U. S. Department of State

<http://www.unjobs.org/> - UN Jobs

<http://www.wilsoncenter.org/> - Woodrow Wilson International Center Institute for Scholars

<http://www.wlf.org/> - Washington Legal Foundation