

EL CONGRESO NACIONAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (1991-93)

Gerardo Orlando NOTO

1. Introducción (*)

Los estudios sobre política exterior argentina se han concentrado normalmente sobre las relaciones con las principales potencias, los países vecinos o algunas áreas temático-funcionales internacionales específicas. En la literatura especializada los estudios sobre el proceso de toma de decisiones no han alcanzado el desarrollo que presenta en otros países, y los trabajos realizados se circunscriben principalmente a los tomadores de decisión centrales del Poder Ejecutivo, es decir el Presidente de la Nación y los ministros de las áreas específicas.

Puede decirse que el rol desempeñado por otros actores estatales y no estatales en la formación de la política exterior argentina, es un área de análisis relativamente subdesarrollada. En este contexto, el Congreso Nacional no es una excepción. A pesar de la importante función asignada por el ordenamiento constitucional en el área de las relaciones exteriores del país, esta institución central en todo Estado democrático no se ha convertido en foco de estudio central para el análisis de política exterior.

Esta realidad se entiende a partir de reconocer que el Poder Legislativo Nacional no se ha destacado por un alto perfil en materia de política exterior, muy por el contrario, puede decirse que no ha participado significativamente en la toma de decisiones salvo en muy contadas excepciones.

Este trabajo intenta iniciar el tratamiento del rol del Congreso Nacional en la toma de decisiones en la política exterior argentina, a partir del estudio de tres casos relevantes para las relaciones exteriores del país, donde el Congreso Nacional tuvo una importante intervención con diferentes resultados.

(*) Trabajo Presentado en las JORNADAS DE INVESTIGACION 1994 de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO, Mendoza, Octubre 6 y 7 de 1994.

En primer lugar, la participación con dos naves de guerra en la Coalición Multinacional desplegada en el Golfo Pérsico en contra de Irak, que inicialmente fue decidida en forma unilateral por el Presidente de la Nación, pero que posteriormente, y ante el inminente inicio de acciones bélicas, obligó al Poder Ejecutivo a requerir la autorización del Congreso. Esta decisión fue apoyada por el Congreso, a pesar de la resistencia de la oposición, y algunos legisladores del oficialismo, ratificando la decisión adoptada por el Poder Ejecutivo. Vale destacar que la decisión previa de enviar las naves argentinas al Golfo Pérsico despertó críticas generalizadas en ámbitos legislativos, por haber soslayado al Congreso, institución que reclamaba su derecho a participar en esa decisión, a partir de las cláusulas constitucionales respectivas.

En segundo lugar, se analiza el caso de la frustrada ratificación del Congreso Nacional al Acuerdo firmado con la República de Chile sobre el límite internacional en la zona de los Hielos Continentales. Este problema representa el único caso donde la negativa de la oposición y de parte del oficialismo dio por resultado el rechazo a la decisión adoptada por el Ejecutivo al no ser ratificado el tratado suscripto, produciendo el fracaso de la política seguida al respecto.

Finalmente, el caso de la ratificación del Tratado de Tlatelolco, mediante la aprobación por unanimidad en el Senado, y con un apoyo mayoritario del oficialismo y de sectores de la oposición en la Cámara de Diputados. En este caso, el Congreso desempeñó un importante rol de consolidación multipartidaria de una decisión que revertió una posición mantenida por el país por más de dos décadas. La ratificación de este tratado ratificó una línea estratégica basada en la cooperación bilateral con Brasil para la defensa de los legítimos intereses de desarrollo tecnológico autónomo, política iniciada durante el gobierno anterior que alcanzó pleno desarrollo durante el gobierno actual, constituyéndose como ejemplo de continuidad de la política exterior del régimen democrático.

Estos tres casos representan tres instancias donde la participación del Congreso arrojó diferentes resultados: la legitimación institucional de la decisión del Ejecutivo a partir del apoyo mayoritario del oficialismo, en el primer caso; el rechazo del Congreso a la política del Ejecutivo, en el segundo; y finalmente, la ratificación de una política impulsada por el Ejecutivo con el apoyo unánime o claramente mayoritario de todas las fuerzas políticas en ambas cámaras.

El análisis de estos tres casos, acaecidos durante los últimos tres años, persigue intentar responder los siguientes interrogantes que alientan la inves-

tigación en este trabajo:

¿ Cuándo y en que tipo de cuestión el Poder Legislativo Nacional juega o puede jugar un rol significativo en la formación de la política exterior ?

¿ Bajo que circunstancias o en qué instancias el Congreso Nacional puede intervenir en forma relevante en el proceso de toma de decisiones en política exterior ?

¿ Qué centros decisionales dentro de la institución o mediante qué mecanismos se desempeñan roles de liderazgo que posibilitan al Congreso participar en el proceso de formación de la política exterior?

¿ Qué desarrollos teóricos y analíticos aplicados a los procesos decisionales de otros países pueden ser aplicados satisfactoriamente para comprender la realidad argentina en esta materia ?

Esta metodología de investigación cualitativa, a partir del estudio de los tres casos planteados, permitirá avanzar en un área del estudio de la toma de decisiones en política exterior, que aunque con tradición en la literatura desarrollada en otros países, principalmente en Estados Unidos, presenta un gran vacío en los estudios desarrollados no sólo en Argentina, sino también en otros países latinoamericanos.

2. El análisis de política exterior y la participación del poder legislativo en la formación de la política exterior

La teoría y los esquemas analíticos para el estudio del proceso de toma de decisiones han tenido su principal desarrollo en Estados Unidos de América durante el período de post-guerra ¹. La construcción de esquemas analíticos destinados a comprender la formación de la política exterior analizando el proceso de toma de decisiones adquirieron gran relevancia durante las décadas del sesenta y del setenta ², particularmente a partir del desarrollo de la perspectiva burocrática de Graham Allison y otros ³.

La trascendencia de esta nueva perspectiva en el análisis de política exterior, no sólo permitió comprender las complejas interacciones entre el Presidente, como máxima instancia decisoria, y sus principales asesores y agencias en el área de las relaciones exteriores y defensa, sino que también mediante la apertura de la "caja negra" del "estado racional-unificado", despejó el camino para la ampliación del análisis hacia otros actores estatales

y no-estatales, a sus mutuas influencias e interferencias en el muy complejo proceso de formación de la política exterior.

En Estados Unidos, se encuentra una abundante bibliografía dedicada al estudio de las interacciones entre el Ejecutivo y el poderoso Congreso norteamericano ⁴. Estos análisis reconocen la permanente y creciente tensión entre ambas "ramas" del gobierno, especialmente desde fines de la década del sesenta, por lo que la política exterior de ese país es la resultante de esa conflictiva relación entre ambos poderes gubernamentales. La "competencia entre ambas ramas es permanente, sembrada en la Constitución que estableció dos instituciones separadas -el Congreso y el Presidente- pero que paralelamente insiste que deben compartir el poder" ⁵.

Esta situación institucional se da en el marco de un sistema político en el que los congresistas poseen gran autonomía y poder, que sólo pueden ser contenidos por un Presidente poderoso y popular, condiciones que desde la década del sesenta no se dan fácilmente, y que cuando ocurren, sólo se han mantenido por períodos limitados. Consecuentemente, los estudios de política exterior de EEUU realizados últimamente, reconocen tres conjuntos de actores estatales relevantes en el proceso de formación de la política exterior: la *Presidencia* (el Presidente y su más próximo núcleo de asesores), la *Burocracia* (los actores de la rama ejecutiva pertenecientes a las agencias con jurisdicción en las relaciones exteriores), y el *Congreso* (autoridades y líderes, comités y subcomités) ⁶.

En el caso de la Argentina y de otros países de América Latina, el peso del Congreso en política exterior y en otras áreas de las políticas públicas es mucho menor al que se puede observar en EEUU. Aunque las previsiones constitucionales son muy similares, en función de la adopción del sistema presidencialista, la diferencia en los sistemas políticos, particularmente la gran concentración de poder en el órgano ejecutivo reforzado por un sistema de partidos también dependiente del liderazgo presidencial, hacen que el Congreso juegue un rol claramente subordinado, y consecuentemente, normalmente marginal en el proceso de toma de decisiones en política exterior.

Sin embargo, un análisis un poco más detallado revela que en ciertos casos de mayor relevancia política y repercusión pública, y cuando el ordenamiento constitucional reserva claras atribuciones al poder legislativo en el proceso decisorio, el Congreso Nacional ha intervenido en el proceso de formación de la política exterior, convirtiéndose en foco de resistencias y apoyos a las políticas impulsadas por el Poder Ejecutivo, que incluso ha llegado

a cambiar o bloquear una decisión presidencial crucial en el área de las relaciones exteriores.

Por lo tanto, aunque no se puede hablar de "competencia inter-institucional" o de "iniciativa del Congreso", como lo hacen los analistas norteamericanos, existen instancias de intervención significativa del Poder Legislativo en el proceso de toma de decisiones en Argentina. Para comenzar a dilucidar cuando y por qué se verifica este rol del Congreso, nos referiremos rápidamente a las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional al Poder legislativo, para luego analizar tres casos relevantes que ejemplifican, con diferentes resultados, la intervención del Congreso en la política exterior argentina.

3. La Constitución Nacional y las atribuciones del Congreso en el área de política exterior

Considerando que la Constitución Nacional ha sido recientemente reformada, basaremos nuestro análisis en el texto constitucional actualmente vigente, pero destacando paralelamente las atribuciones existentes previamente y las nuevas cláusulas.

Sin lugar a dudas, las atribuciones más importantes que posee el Congreso Nacional en relación a la política exterior, y aquellas que fundamentaron su accionar en los casos estudiados, están contenidas en el actual artículo 75 (previamente 67), incisos 15, 22 y 28 (antiguos 14, 19 y 25). Estos se refieren respectivamente a: "arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación", "aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales" ⁷, y "permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él". Estas atribuciones fundamentan la participación legislativa para ratificar los tratados suscriptos por el Poder Ejecutivo, destacándose especialmente los relativos a la fijación de límites internacionales, como la autorización previa para el envío de tropas argentinas al extranjero, en el marco de su participación en fuerzas de las Naciones Unidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU.

En el marco de las nuevas disposiciones de la Reforma Constitucional de 1994, es necesario destacar la incorporación de un nuevo inciso 24 al artículo 75, que establece la trascendente facultad del Congreso de delegar competencias y jurisdicción a organizaciones "supraestatales" en el marco de tratados de integración ⁸.

.Pero además de estas atribuciones centrales del Congreso en el área de las relaciones exteriores del país, existen otras que generalmente son poco o nada utilizadas para ejercer influencia del poder legislativo en la formación de la política exterior. Ellas corresponden al necesario acuerdo del Senado en el nombramiento y remoción de los embajadores⁹, a las facultades en el área del crédito público, la deuda externa y el comercio exterior¹⁰, y a la poderosísima, pero no cabalmente aplicada, atribución de fijar el gasto público a través del Presupuesto General de la Nación, para controlar las políticas públicas mediante la asignación y direccionalidad del gasto estatal¹¹. Vale resaltar que esta última competencia es una de las principales fuentes de influencia del Congreso de EEUU sobre la política exterior, como en las demás áreas de la administración pública norteamericana¹².

Es claro que el Congreso Nacional goza formalmente de amplias atribuciones para participar activamente en la formación de la política exterior argentina. Pero sin embargo, como consecuencia de un sistema político centralizado y centrado sobre el fuerte liderazgo del Presidente de la Nación, sólo pone en práctica estas facultades parcialmente en algunos casos. Analizaremos ahora tres de esos casos acaecidos durante la presente década.

4. El envío de naves al Golfo Pérsico: el Congreso ante la marginalidad y los "hechos consumados" en política exterior

El desencadenamiento de la crisis en el Golfo Pérsico con la invasión de Kuwait por parte de tropas iraquíes el 2 de agosto de 1990, constituiría una instancia clave en la que se verificaría en la práctica un gran cambio en la conducción de los asuntos externos de la República Argentina, al abandonarse la tradicional neutralidad en conflictos extra-hemisféricos.

El gobierno del Presidente Menem, rápidamente como el resto de los países latinoamericanos, condenó la invasión y ocupación iraquí como una violación inaceptable del derecho internacional, reclamó la inmediata retirada de las fuerzas invasoras, y apoyó incondicionalmente las sanciones que el Consejo de Seguridad de la ONU impuso sobre Irak.

Al desencadenarse la crisis en una zona estratégicamente sensible, debido a los yacimientos y líneas de abastecimiento del vital petróleo, Estados Unidos rápidamente adoptará un rol de liderazgo para oponerse y retrotraer la preocupante expansión iraquí. Por lo tanto, rápidamente reclamará el apoyo de los distintos países, para implementar las sanciones económicas decretadas por la ONU, a través de la implementación de un bloqueo en aguas del Golfo

Pérsico por parte de una fuerza multinacional.

En línea con esa política de EEUU, en septiembre de 1990, el Presidente Menem decidió enviar dos naves de guerra, el destructor *Almirante Brown* y la corbeta *Spiro*, para sumarse a la fuerza multinacional en el Golfo Pérsico. Esa decisión no solamente rompió con una larga tradición de neutralidad de la diplomacia argentina, sino que fue adoptada mediante un decreto del Poder Ejecutivo, es decir sin la participación del Congreso, como hubiera correspondido en función de las normas constitucionales.

Esta decisión despertó una fuerte oposición en el Congreso Nacional, no sólo entre los partidos opositores, sino también entre legisladores del oficialista Partido Justicialista. Algunos resistían la decisión en sí misma, por considerarla una manifestación de alineamiento con EEUU, mientras muchos se oponían a la forma en que se adoptó la decisión, sin pedir la autorización del Congreso ni consultar a los principales aliados regionales.

En esta instancia, el Congreso se vio absolutamente marginado del proceso de toma de decisión, a pesar de poseer los fundamentos jurídicos constitucionales que establecen la necesidad de autorización legislativa para el envío de efectivos militares al extranjero. Existen interpretaciones encontradas sobre el alcance de la cláusula de autorización del Congreso para la participación de tropas en fuerzas de paz de la ONU. En tal sentido, se ha impuesto la práctica de que el Poder Ejecutivo decide en forma independiente cuando se trata "casco azul", por considerarse que dichas fuerzas no desempeñan un rol militar activo, sino para el mantenimiento de la paz.

Sin embargo, el envío de dos naves de guerra para participar en acciones de implementación de un embargo adoptado por el Consejo de Seguridad de la ONU, en la práctica un bloqueo naval, con las posibilidades de tener que hacer uso de la fuerza para cumplimentar tal función, hubiera demandado que el Poder Legislativo, según lo establece la Constitución, se expida previamente a la implementación de una decisión de esa naturaleza. Sin embargo, los legisladores no fueron capaces de unificar una postura común en defensa de sus prerrogativas constitucionales, y la oposición sólo se manifestó criticando esta decisión inconsulta, pero sin ser capaz de articular una acción institucional al respecto.

Sin embargo, este caso evolucionó, en forma paralela a la crisis del Golfo Pérsico, y la proximidad de acciones bélicas a partir del 15 de enero de 1991, de acuerdo al ultimátum establecido por el Consejo de Seguridad de la ONU,

llevaron al Poder Ejecutivo a remitir un proyecto de ley para que el Congreso Nacional autorice la participación de las naves argentinas en operaciones de apoyo logístico a la fuerza multinacional que combatiría en esa zona ¹³.

El 27 de diciembre de 1990, las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa del Senado aprobaron un dictámen de mayoría, apoyado por el Justicialismo y el Pacto Autonomista-Liberal de Corrientes, por el que "se autoriza al Ejecutivo, a partir del 15 de enero disponga las medidas para que las tropas argentinas en el Golfo Pérsico presten apoyo a las acciones a emprenderse de acuerdo a lo decidido por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", mientras el radicalismo ratificó un dictamen en minoría solicitando el retiro inmediato de los navíos argentinos ¹⁴.

La inminencia de acciones bélicas reactivó los reclamos por un debate legislativo, que fue solicitado tanto por legisladores de la oposición como del oficialismo, y aceptado por el gobierno a mediados de enero ante la proximidad del vencimiento del ultimátum de la ONU ¹⁵.

El Jueves 17 de enero el proyecto del Ejecutivo fue tratado en el Senado, y con el agregado "no podrán realizar las acciones bélicas directas", fue aprobado con el apoyo mayoritario del Justicialismo, el Pacto Autonomista-Liberal de Corrientes y el Bloquismo de San Juan, aunque debe destacarse que el Senador Justicialista por La Rioja, Libardo Sanchez votó en contra, y los senadores Eduardo Vaca (PJ-Capital), Oraldo Britos y Alberto Rodríguez Saá (PJ-San Luis) se ausentaron del recinto por no coincidir con la postura de su bloque. La postura oficialista fue defendida por el Senador Eduardo Menem (PJ-La Rioja), presidente de la Comisión de RREE. La oposición radical votó en contra. Esta posición fue sostenida por el Senador Hipólito Solari Yrigoyen (UCR-Chubut), aduciendo que las fuerzas argentinas no estaban cumpliendo las funciones de una fuerza de paz y planteando dudas sobre quién afrontaría los costos de la operación ¹⁶.

Durante el viernes 18, se inició el tratamiento en la Cámara de Diputados. En la Cámara Baja el oficialismo tuvo dificultad en reunir los votos necesarios para aprobar la iniciativa, a pesar del apoyo de los partidos provinciales y de parte de la UCD, por lo que finalmente se suspendió la sesión hasta la semana siguiente. La oposición amalgamó al radicalismo, al Grupo de los Ocho (Bloque Peronista disidente), algunos legisladores justicialistas, y a otros partidos (Partido Demócrata Popular, Partido intransigente, PSU, PSP y MAS). El proyecto del Ejecutivo fue defendido por el Diputado Miguel Ángel Toma (PJ-Capital) y el presidente de Bloque José Luis Manzano (PJ-Mendoza). La

posición opositora fue planteada por los diputados Dante Caputo (UCR-Capital), Federico Storani (UCR-Buenos Aires), y Carlos Álvarez (Grupo de los Ocho) ¹⁷.

Durante el miércoles 23 de enero, finalmente la Cámara de Diputados aprobó el proyecto por el cual se autorizó al Poder Ejecutivo para que las naves argentinas dieran apoyo logístico a la fuerza multinacional en guerra con Irak. El proyecto se aprobó por 117 votos a favor y 99 en contra. Vale citar que durante los dos días de sesión en Diputados, se realizaron sendas marchas de repudio en contra de la participación argentina en la guerra, organizada por partidos y organizaciones opositoras ¹⁸.

Este caso se destaca por ejemplificar claramente la difícil relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y por la marginalidad que el Poder Ejecutivo impone al Poder Legislativo en materia de decisiones en política exterior, incluso en algunas tan cruciales como el envío de tropas al extranjero para su participación en acciones de bloqueo naval auspiciada por la ONU.

Es paradigmático que, a pesar de contar con mayoría propia en ambas cámaras, el Poder Ejecutivo decidió marginar al Congreso cuando se enviaron las naves en septiembre de 1990. Aunque, posteriormente el PEN recibió autorización del Congreso ante la proximidad de acciones bélicas en la zona, con el apoyo del oficialismo y otros partidos minoritarios, resalta la gran dificultad de lograr el respaldo de los propios legisladores oficialistas, particularmente en Diputados, que incluso hicieron necesario una postergación de la sesión para poder reunir los votos favorables necesarios. Incluso para obtener una votación positiva en Diputados, el oficialismo necesitó hacer uso de todos sus recursos para obtener un resultado favorable. Si bien el desenlace fue favorable a la política del PEN, este caso ejemplifica como la marginalidad que se le impone al Congreso en la toma de decisiones hace crecientemente difícil obtener posteriormente su apoyo, incluso por parte de los legisladores oficialistas. El próximo caso demuestra que a veces la marginalidad impuesta al Congreso puede ser pagada por el Ejecutivo con el fracaso de su política.

5. "Hielos Continentales": los límites a la autonomía del PEN

Con la recuperación de la democracia en la vecina República de Chile a principios de 1990, el proceso de integración bilateral argentino-chileno ingresó en un período de rápido desarrollo. En el marco de una serie de cumbres anuales entre ambos presidentes, como culminación de un intenso y complejo sistema de reuniones binacionales en distintas áreas y cuestiones, el

2 de agosto de 1991 en la ciudad de Buenos Aires, los Presidentes Patricio Aylwin de Chile y Carlos Saúl Menem de Argentina firmaron una serie de acuerdos entre los que se destacan el Acuerdo de Complementación Económica, el Tratado de Protección y Garantía Recíproca de Inversiones y la Declaración Conjunta que acuerda una solución definitiva a las 24 controversias de límites pendientes, o establece un mecanismo para su superación.

Ese acuerdo binacional acepta la aplicación de tres criterios para la solución de las controversias limítrofes pendientes. En primer lugar, veintidos de esas diferencias se resolvieron mediante la demarcación hecha de común acuerdo por las Comisiones de Límites de ambos países, aplicando el criterio de las más altas cumbres divisoras de aguas. En el caso de la zona conocida como "Laguna o Lago del Desierto" se sometió el diferendo a un arbitraje internacional. Finalmente, en la región de "Hielos Continentales", se firmó un acuerdo que traza el límite siguiendo una línea poligonal convencional negociada por ambas cancillerías¹⁹. Como corresponde al ordenamiento constitucional de ambos países, dicho acuerdo fue sometido a la ratificación de ambos congresos nacionales.

El Tratado de Límites fue remitido por el PEN a la Cámara de Diputados en febrero de 1992. En mayo se inició su tratamiento en las comisiones respectivas de la Cámara Baja. A mediados de año, se iniciaron reuniones informativas en la Comisión de Relaciones Exteriores, presidida por el Diputado Carlos Ruckauf (PJ-Capital) y de la Comisión de Defensa, presidida por el Diputado Carlos Toma (PJ-Capital). A estas reuniones asistieron normalmente, el ex-vicecanciller, Embajador Juan Carlos Olima, el Embajador Argentino en Santiago de Chile, Antonio Cafiero, otros representantes de la Cancillería, de organismos técnicos como el Instituto Geográfico Militar y la Comisión Argentina de Límites y de especialistas en derecho internacional²⁰.

Desde el inicio, el tratado despertó fuerte oposición en los legisladores nacionales por Santa Cruz, de ambos partidos, destacándose el Diputado Rafael Flores (PJ), y la Diputada Angela Sureda (UCR). Fuerte oposición se generó también en la Provincia de Santa Cruz, por sus efectos sobre territorio provincial, con declaraciones de rechazo en la Cámara de Diputados de Santa Cruz, con acciones legales iniciadas por los pobladores de El Calafate, población cercana a la zona en cuestión, y por denuncias de la "Comisión 9 de Julio", conformada por ciudadanos de Santa Cruz, elevadas a la Cámara de Diputados de la Nación solicitando el rechazo del acuerdo presidencial²¹.

La oposición al tratado fue creciendo, ante declaraciones de rechazo de

algunos legisladores chilenos que ponían en duda la ratificación del tratado en el país trasandino²², y no cedió ni siquiera ante la creciente presión del Poder Ejecutivo Nacional ante la proximidad de un nuevo viaje del Presidente Menem a Santiago de Chile. El principal vocero de oposición al tratado, el Diputado Justicialista Flores de Santa Cruz, reconoció públicamente las fuertes presiones del Ejecutivo sobre las Comisiones de RREE y de Defensa de Diputados, para que aprobasen el tratado remitido por el PEN²³. La oposición al tratado no sólo incluía al radicalismo y a otros partidos menores, destacándose igualmente el "Grupo de los Ocho" (Peronismo disidente), y también un creciente número de legisladores oficialistas, no sólo de la Patagonia, sino de diversas zonas del país. El Bloque Justicialista se presentaba seriamente dividido ante esta cuestión de límites²⁴.

A partir de fines de julio y durante el mes de agosto de 1992, la cúpula de la Cancillería, con el Canciller Guido Di Tella, y el vicecanciller Fernando Petrella, intensificó la ofensiva del Poder Ejecutivo para convencer a los legisladores de la rápida aprobación del proyecto. Se realizaron reuniones con diferentes bloques partidarios, y nuevas reuniones con las comisiones que estudiaban el tratado. Sin embargo, ante la resistencia al acuerdo, el objetivo buscado se redujo a obtener un dictamen favorable de mayoría en la Comisión de Defensa y de minoría en la Comisión de RREE, para posteriormente buscar su aprobación en el plenario²⁵. También se habría evaluado marginar a la Comisión de Relaciones Exteriores, ante la oposición mayoritaria en la misma que incluía a diputados oficialistas²⁶.

Los argumentos del oficialismo, defendidos por la Cancillería, se fundamentaban en que la alternativa al acuerdo, un arbitraje internacional, sería muy costoso y posiblemente más contraproducente en términos territoriales que la línea convencional acordada. La posición de la oposición descansaba principalmente en el rechazo a la sesión de territorio argentino al país vecino determinada por la línea poligonal acordada. Finalmente, ante la mayoría opositora en ambas comisiones, y a pesar de las presiones de último momento del Poder Ejecutivo ante la Cumbre Menem-Aylwin en Chile, la votación en ambas comisiones debió postergarse indefinidamente, para evitar un seguro rechazo del tratado hacia fines de agosto de 1992²⁷.

Este caso refuerza características ya detectadas en la relación entre ambos poderes en torno a las relaciones exteriores. Pues, además de la particular delicadeza de la cuestión, por tratarse de la fijación de límites internacionales, debe destacarse que la imposibilidad de aprobar el tratado en

el Congreso Nacional, habría dependido en gran medida del malestar que despertó entre los legisladores la marginación a que los sometió el Poder Ejecutivo. En la reunión del bloque justicialista del 20 de agosto, no pudo arribarse a un acuerdo sobre la estrategia a seguir, a pesar de los pedidos personales del Presidente Menem frente a su inminente viaje a la capital chilena. En esa reunión, se expresó claramente el malestar por que el tratado fue puesto a disposición del Congreso recién en febrero de 1992, a pesar de haberse suscripto en agosto del año anterior; y que el Canciller recién informó al plenario de las Comisiones de RREE y Defensa de la Cámara el 6 de agosto, cuando la mayoría de las posiciones se habían consolidado, arrojando una mayoría de rechazos en esas comisiones ²⁸.

Este caso ejemplifica aún mejor, las serias dificultades para el proceso de formación de la política exterior, generadas a partir de las desinteligencias, falta de coordinación y consultas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por un lado puede concluirse que el fracaso de la política impulsada por el Ejecutivo, ante la falta de ratificación parlamentaria, se debió por la intransigencia manifestada por los bloques opositores y por los legisladores oficialistas opuestos a esta iniciativa en función de la substancia de la cuestión, es decir la cesión de territorio nacional a partir de la fijación acordada de los límites internacionales pendientes. Desde esta perspectiva, la ratificación de la autoridad del Congreso a partir de un rol opositor a la política exterior del Ejecutivo, constituiría un caso excepcional. Si se aceptara esta interpretación que se agota en las características particulares de este caso, el proceso de interacción ejecutivo-legislativo no constituye una variable interviniente significativa que explique este resultado específico.

Al analizar esta cuestión en base a una perspectiva mayor, considerando la totalidad del proceso de formación de la política exterior, la interacción entre ambos poderes estatales constituye un elemento causal clave en la explicación del resultado observado. Este caso se destaca por ejemplificar como el Poder Ejecutivo ha llegado a marginalizar de tal manera al Congreso Nacional en la toma de decisiones de política exterior, que el fracaso se explicaría más cabalmente por la falta de previsión para asegurar adecuadamente el apoyo parlamentario al tratado, el cual aparentemente se daba por descontado, que a una irreversible posición adoptada por la mayoría de los legisladores nacionales ²⁹.

6. La Ratificación del Tratado de Tlatelolco: el triunfo de la continuidad en política exterior.

El tercer caso a analizar constituye un ejemplo de continuidad en el desarrollo de una política exterior determinada, en el área de la no proliferación nuclear, que consecuentemente recibió a su paso por el Congreso Nacional el apoyo unánime en el Senado, y un claro apoyo mayoritario en la Cámara de Diputados. La continuidad que se observó en las líneas estratégicas de las políticas seguidas en esta cuestión tanto por el gobierno radical del Presidente Alfonsín como del gobierno justicialista del Presidente Menem, - la cooperación argentino-brasileña, la defensa del derecho al desarrollo autónomo de la tecnología nuclear con fines pacíficos, y la negociación con los organismos internacionales en forma conjunta con los socios regionales (conjuntamente con Brasil para el Acuerdo con la OIEA, y con Brasil y Chile para la modificación del Tratado de Tlatelolco) -, permiten comprender la poco común cooperación multipartidaria observada en el Congreso ante una cuestión tan controversial, como la referente al régimen continental de no proliferación nuclear.

Durante el año 1993, mediante la aprobación en forma unánime en el Senado verificada en marzo, complementada en noviembre por una clara mayoría en la Cámara de Diputados, el Congreso Nacional ratificó el *Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe*, conocido más comunmente como "Tratado de Tlatelolco", por el lugar de México donde fuera firmado el 14 de febrero de 1967.

La Argentina, al igual que Brasil, Chile y Cuba, no habían ratificado este tratado, pues consideraban que sus cláusulas constituirían un obstáculo al desarrollo autónomo de la energía nuclear con fines pacíficos, a pesar de que las demás naciones del continente lo ratificaran entre 1968 y 1972. Sin embargo, las modificaciones introducidas al Tratado por la VII Conferencia de la OPANAL, el organismo intergubernamental de aplicación creado por el mismo tratado, impulsadas conjuntamente por Argentina, Brasil y Chile, y que contaron con el auspicio de México, llevaron a la Argentina a ratificar Tlatelolco después de 26 años ³⁰.

Sin entrar en detalle sobre la larga y fructífera serie de acciones comunes que Argentina y Brasil adoptaron desde mediados de la década del ochenta - declaraciones presidenciales conjuntas, visitas a plantas nucleares y medidas de confianza mutua sobre los programas nucleares de ambos países -, es claro que el desarrollo de confianza entre ambos gobiernos democráticos, permitiría posteriormente acuerdos bilaterales y con organismos internacionales en el

área de la no proliferación nuclear, emprendidos por los gobiernos de los presidentes Menem y Collor de Mello, continuados en Brasil por Itamar Franco.

Durante la década del noventa, deben destacarse la Declaración de Iguazú de noviembre de 1990, donde Argentina y Brasil renunciaron formalmente a la manufactura de armas atómicas; la Declaración de Guadalajara de julio de 1991, comprometiéndose a no permitir el almacenamiento de armas nucleares; y fundamentalmente, el muy importante acuerdo de salvaguardias nucleares firmado entre Argentina, Brasil y la OIEA, en diciembre de 1991, por el cual se establece un sistema de monitoreo a ser implementado por ambos países conjuntamente con la OIEA ³¹.

En febrero de 1992, los presidentes Menem y Collor enviaron una nota conjunta al Presidente de México Salinas de Gortari, proponiendo "algunas enmiendas de una naturaleza eminentemente técnica, que no alteran de ninguna manera los principios y objetivos del Tratado". El propósito de las mismas fue resguardar los secretos industriales y tecnológicos desarrollados autónomamente por cada país, que el articulado de Tlatelolco no aseguraba. Así el 26 de agosto de 1992, la Conferencia General del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL), aprobó las enmiendas propuestas conjuntamente por Argentina, Brasil y Chile, dejando el camino expedito para la ratificación por todos los países que todavía no lo habían hecho ³².

En Argentina, el Senado Nacional aprobó la ley enviada por el Poder Ejecutivo por unanimidad de todos los bloques, destacándose el apoyo del radicalismo, y los partidos provinciales además del justicialismo. Los planteos dados por cada bancada ratifican las líneas de continuidad observadas en esta materia por la diplomacia argentina durante los últimos años ³³.

En la Cámara de Diputados los legisladores radicales no votaron en bloque, aunque la mayoría se sumó al Grupo de los Ocho y otros partidos minoritarios, que se opusieron a la ratificación de Tlatelolco, como consecuencia de reparos en el fundamento político de la ratificación, por considerarla como una nueva manifestación de alineamiento con EEUU. Otros diputados radicales fundaron su negativa en diferentes cuestiones ³⁴.

Este caso, particularmente por la poca frecuente unanimidad observada en el Senado frente a cuestiones conflictivas, presenta un buen ejemplo de continuidad en las líneas estratégicas de la política exterior argentina, por sobre las diferencias de gobiernos de distintos partidos políticos. Aparente-

mente, esa continuidad es la que explica que una cuestión tan controversial como la ratificación del Tratado de Tlatelolco, que significó el cambio de una larga tradición diplomática sostenida por diferentes gobiernos de distinto signo, incluso por regímenes dictatoriales, fuera tan rápidamente aprobada con un claro apoyo multipartidario. El resultado positivo de este caso, sin embargo, no parece constituir ejemplo de exitosa coordinación institucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en el área de la política exterior.

7. Conclusiones

Este trabajo quizás presenta más incógnitas de las que es capaz de responder. Sin embargo, el estudio de estos tres casos, parece indicar algunas cuestiones relativas al rol del Congreso Nacional en la formación de la política exterior, que ameritan la profundización de algunas de las conclusiones a que puede arribarse como resultado del análisis de los casos aquí planteados.

En primer lugar, puede decirse que el Congreso Nacional, a pesar de las atribuciones constitucionales que le permitirían desempeñar un alto perfil, o incluso en algunas cuestiones cierto poder de iniciativa, se caracteriza por tener un rol marginal en el proceso de toma de decisiones en política exterior.

El Poder Ejecutivo, como producto de un sistema político presidencialista, reforzado por el liderazgo partidario en torno a la figura del presidente, controla claramente las instancias en las cuales el Congreso participa, y cuando las normas constitucionales exigen ineludiblemente la intervención del Poder Legislativo, el PEN determina los tiempos de esa intervención.

Sin embargo, a pesar de estas condiciones generales de marginalidad y subordinación, en función de los tres casos analizados, el Congreso Nacional ha demostrado jugar un rol importante en la formación de la política exterior ante dos situaciones. Cuando la resistencia a las políticas del Ejecutivo adquiere fuerza por tratarse de cuestiones muy relevantes, con relativamente fuertes efectos sobre la opinión pública nacional, sectorial o provincial, como en el caso de la soberanía territorial considerada; combinadas con el deterioro extremo de la coordinación entre ambas ramas del gobierno. Esta falta de coordinación se da incluso dentro del oficialismo, como consecuencia de un excesivo marginamiento, podría hablarse de "indiferencia", por parte del Ejecutivo respecto del Legislativo. La otra alternativa, de signo opuesto, se verificaría a partir de la continuidad en las líneas

estratégicas seguidas por gobiernos de distinto signo partidario, sentando las bases de un acuerdo multipartidario que se impondría por sobre las diferencias políticas generales existentes entre oposición y oficialismo, y que superaría la falta de una adecuada coordinación ejecutivo-legislativo.

De todos modos, dentro del amplio universo de los ámbitos y cuestiones de la política exterior argentina, incluso de asuntos que demandan ratificación o intervención legislativa, la participación efectiva del Congreso Nacional parece encontrarse limitada a casos muy particulares, donde la naturaleza de la cuestión, o su efecto sobre la opinión pública, otorgan particular relevancia política al asunto. Desafortunadamente, **la generalidad de los casos, parece estar signada por la ausencia de la participación del Congreso en el proceso de toma de decisión en política exterior.**

Un aspecto que se destaca claramente es la falta de mecanismos de coordinación fluidos y permanentes, que no sólo permitan las consultas entre representantes del PEN y los legisladores a partir del tratamiento de las leyes en las Cámaras respectivas, sino **que también asegure una corriente periódica, y sobre todo previa a la adopción de decisiones.** La marginalidad del Poder Legislativo se ve reforzada, simultánea e inversamente a la cuota de control del PEN sobre la política exterior, por la participación legislativa *ex post*, que obliga al Congreso a una opción drástica manifestada únicamente por la aceptación o rechazo en forma total de las cuestiones puestas a consideración del Congreso. Ante esta alternativa, dada las condiciones político-institucionales existentes, el PEN normalmente se impone sin mayor dificultad.

La debilidad del Congreso Nacional se comprende en el marco general de su posición en el sistema institucional del país, donde su poder de influencia sobre la formación de las políticas públicas en las distintas áreas es relativamente menor a la observada en otros poderes legislativos dentro del sistema presidencialista. Cabe aclarar que en el área de la política exterior es incluso menor. **Sin lugar a dudas, la fuerte concentración de poder político en la figura del Presidente explica este fenómeno.** El titular del Poder Ejecutivo en la República Argentina, tradicionalmente, ejerce no solamente los fuertes poderes constitucionales de la máxima magistratura, sino también un estricto control político sobre el partido mayoritario. Esto último es crucial, pues el partido político controla no solamente las posiciones de poder y autoridad dentro de cada cámara legislativa, sino también en muchos casos, la misma posibilidad de reelección y continuidad de las carreras políticas de los legisla-

dores. Debemos reconocer que **en nuestro país, encontramos un sistema institucional presidencialista, con un sistema de partidos políticos similar al de los regímenes parlamentarios por su control centralizado.** Dentro de estas condiciones, no sorprende el rol marginal del Congreso Nacional en el proceso de formación de la política exterior.

A pesar de una visión general crítica, se pueden detectar algunos elementos prometedores. A partir del funcionamiento de la institución legislativa por más de diez años, desde el restablecimiento de la democracia, la permanencia de algunos políticos en la escena legislativa nacional por un período considerable, o el ingreso a la institución legislativa de figuras políticas más relevantes, como ex-gobernadores, que gozan de mayor autonomía política en sus distritos, han dado lugar a que un conjunto de legisladores hayan comenzado a adoptar un rol más significativo en los asuntos exteriores. Todavía no puede hablarse de un rol de liderazgo legislativo autónomo, pero tanto dentro del oficialismo como de los distintos partidos de la oposición, se va destacando la tarea especializada de algunos senadores y diputados. El ulterior desarrollo de este fenómeno podría permitir que el Congreso atempere algunas de las deficiencias consideradas, y que vaya adoptando un rol más relevante, dentro de las limitaciones estructurales reconocidas, en el complejo proceso de formación de la política exterior argentina.

Notas

- (1) Herbert Simon, *Administrative Behavior* (New York, 1943); Herbert Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice", en *Quarterly Journal of Economics* (February 1955), Herbert Simon, *Models of Man* (New York, 1957).
- (2) Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* 3ra Ed. (New York: Knopf, 1960); Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960); Stanley Hoffmann, *Contemporary Theory in International Relations* (Englewood Cliffs, N.J.: 1960); Klaus Knorr y Sidney Verba *The International System* (Princeton: Princeton University press, 1961); James Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy* (Glencoe, Illinois, 1961); Richard Snyder, H. Buck y B. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making* (New York: Free Press, 1962).
- (3) Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971); Graham Allison y Morton Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications" en Raymond Tanter y Richard Ullman (eds) *Theory and Policy in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1972); Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington D.C.: Brookings, 1974).
- (4) Frans R. Bax, "The Legislative-Executive Relationship in Foreign Policy: New Partnership or New Competition?", *Orbis* 20 (Winter), pp. 881-904; Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*, (Berkeley: University of California Press, 1980); Ellen C. Collier, "Bipartisan Foreign Policy and Policymaking Since World War II", CRS Report for Congress, (Washington D.C.: Congressional Research Service, 1989); Cecil Crabb y Pat Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy*, 3ra Ed. (Washington D.C.: CQ Press, 1989).
- (5) Robert A. Pastor, *Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*, (Princeton: Princeton University Press, 1992), p. 116. Traducción del autor.
- (6) James Scott, *Branch Rivals: The Reagan Doctrine, Nicaragua and American Foreign Policy-Making*, (Paper presented at ISA Annual Convention, Washington D.C., March 30 1994).
- (7) Para distinguir las nuevas incorporaciones al texto constitucional, aparecen subrayadas las inclusiones correspondientes a la Reforma de 1994. Debe destacarse que el inciso 22 nuevo ha incorporado la siguiente frase al final de su primer párrafo "Los tratados y concordatos con la Santa Sede tienen jerarquía superior a las leyes"; y ha otorgado jerarquía constitucional a los tratados y convenciones que la República Argentina ha suscripto en el área de los derechos humanos.
- (8) Artículo 75, inciso 24: "Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes" (primer párrafo).
- (9) Artículo 99 (anterior art. 86) "Atribuciones del Poder Ejecutivo", inciso 7 (anterior inc. 10): "Nombrar y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado".
- (10) Artículo 75, inciso 4 (anterior 3): "Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación", inciso 7 (anterior 6): "Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación", e inciso 13 (anterior 12): "Reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí".
- (11) Artículo 75, inciso 8 (anterior 7): "Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo (Coparticipación Federal), el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.
- (12) Robert F. Turner, "The Power of the Purse: Controlling National Security by Conditional Appropriations", *Atlantic Community Quarterly* 26 (Spring 1988), pp. 79-96.
- (13) En los primeros días de diciembre de 1990 el PEN envió al Congreso el siguiente proyecto de ley: "Artículo 1ro: Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional a que, a partir del 15 de enero de 1991

pueda disponer las medidas adecuadas para que, de conformidad con la solicitud formulada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a todos los Estados, contenida en el párrafo 3 de su resolución 678 (1990) adoptada el 29 de noviembre de 1990, la fuerza argentina en el Golfo Pérsico preste apoyo apropiado a las acciones que pudieran emprenderse en aplicación de párrafo 2 de la citada resolución.

Artículo 2do: El Poder Ejecutivo Nacional informará al Congreso de la Nación de las medidas que adopte en virtud de la presente ley. Artículo 3ro: de forma".

- (14) *Diario Clarín*, 12 Enero 1991.
- (15) Los diputados Federico Storani (UCR) y Jorge Yoma (PJ) presentaron sendos proyectos en al Cámara de Diputados solicitando la intervención del Congreso, aunque sólo el primero condenaba al gobierno por encontrarse "en la más absoluta ilegalidad de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 67, inciso 25, de la Constitución Nacional". *Diario Clarín* Enero 12 1991.
- (16) *Diarios Clarín y La Nación*, 18 Enero 1991.
- (17) *Diario Clarín*, 18 y 19 de enero 1991. *Diario Cronista Comercial* 18 enero 1991.
- (18) *Diarios Página 12*, 22 enero 1991, y *Clarín*, 24 enero 1991.
- (19) Según el "Informe a la Opinión Pública-Acuerdo Argentino-Chileno de 1991 Sobre la Zona del Hielo Continental" publicado por el PEN-Ministerio de RREE y Culto en los diarios nacionales el 5 de agosto de 1992, el acuerdo convencional "otorga 1.238 km² a la Argentina y 1.057 km² a Chile", y es considerado más conveniente que la incierta alternativa del arbitraje.
- (20) Por ejemplo, a la reunión conjunta del martes 7 de julio de 1992, asistieron el Embajador Olima, el ex-canciller Luis María de Pablo Pardo, el ex-presidente de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, José María Ruda, el director del IGM, Cnl Horacio Migliorini Lima, el titular de la Comisión Argentina de Límites, Gral Miró. *Diario La Nación* 10 julio 1992.
- (21) *Diario La Nación*, 21 julio 1992.
- (22) Declaraciones al *Diario El Mercurio* de los Diputados Chilenos Federico Ringeling y Antonio Horvath, y del Senador Vitalicio Designado Ronald Mc Intyre, reproducidas por el matutino argentino *La Nación* en sus ediciones del 20 y 28 de julio de 1992.
- (23) *Diario La Nación*, 20 de julio 1992.
- (24) *Diario La Nación*, 28 julio 1992.
- (25) *Diario Página 12*, 13 agosto 1992.
- (26) *Diario Clarín*, 20 agosto 1992. Los diputados justicialistas opuestos al proyecto eran: Francisco Toto (PJ-Santa Cruz), José Corchuelo (PJ-Chubut), Graciela Camaño (PJ-Buenos Aires), y Humberto Romero (PJ-Corrientes).
- (27) *Diario Clarín*, 27 de agosto 1992. Los votos en cada Comisión se contabilizaban de la siguiente manera. En RREE, 12 votos a favor y 16 en contra; mientras en la Comisión de Defensa, 12 a favor y 13 en contra. Los votos claves, ante la oposición monolítica de los otros bloques, correspondían a los justicialistas Toto, Corchuelo Blasco, Camaño y Romero, miembros de RREE, y este último, también miembro de la Comisión de Defensa.
- (28) *Diario Clarín*, 21 agosto 1992.
- (29) Ver *Diario Clarín* del 28 de agosto de 1992, página 4, donde se sintetizan una serie de errores y demoras inexplicables en la vinculación entre la Presidencia, la Cancillería y los bloques parlamentarios.
- (30) *Diario La Nación*, 11 noviembre 1993.
- (31) El Acuerdo con la OIEA ha sido aprobado por el Congreso Nacional por la ley Nro 24.113. Para mayores detalles sobre los antecedentes de la ratificación de Tlatelolco, ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 5ta Reunión, 15a Sesión Extraordinaria, 24 de Marzo de 1993, pp. 5001-5024.
- (32) *Diario Clarín*, 25 agosto 1992.
- (33) *Diario de Sesiones del Senado*, Ibidem.

- (34) Elsa Kelly votó por la negativa ante el rechazo de una enmienda de su autoría que condicionaba la entrada en vigencia del tratado a su aplicación en forma simultánea con Brasil y Chile, mientras Conrado Storani (hijo), Normando Alvarez García, Antonio Berhongaray y Víctorio Bisciotti presentaron un dictámen en minoría, que rescata las enmiendas incorporadas a Tlatelolco, pero cuestiona los fundamentos oficiales por las asimétricas presiones ejercidas por los países desarrollados sobre Argentina, y el despliegue de armamento nuclear por Gran Bretaña en las Islas Malvinas. Diario Página 12, 11 noviembre 1993. Para mayores detalles ver Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 25a Reunión-2da Sesión Ordinaria de Pórroga-Noviembre 10 de 1993.

Bibliografía

- ALLISON, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971)
- ALLISON, Graham y Morton HALPERIN, "Bureacratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications" en Raymond Tanter y Richard Ullman (eds) *Theory and Policy in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1972).
- BAX, Frans R., "The Legislative-Executive Relationship in Foreign Policy: New Partnership or New Competition?", *Orbis* 20 (Winter), pp. 881-904.
- BENDOR, Jonathan y Thomas HAMMOND, "Rethinking Allison's Models", *American Political Science Review*, June 1992, pp. 301-22.
- BLEACHMANN, Barry M., *The Politics of National Security: Congress and U.S. Defense Policy* (New York: Oxford University Press, 1990).
- CERIR-Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, *La Política Exterior del Gobierno de Menem: Seguimiento y Reflexiones al Promediar su Mandato* (Rosario: CERIR, 1994).
- COLLIER, Ellen C., "Bipartisan Foreign Policy and Policymaking Since World War II", CRS Report for Congress, (Washington D.C.: Congressional Research Service, 1989).
- CRABB, Cecil y Pat HOLT, *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy*, 3ra Ed. (Washington D.C.: CQ Press, 1989).
- ESCUDE, Carlos, *Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina* (Buenos Aires: Planeta, 1992).
- FISHER, Louis, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 2da ed. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987).
- FRANCK, Thomas M. y Edward WEISBAND, *Foreign Policy by Congress* (New York: Oxford University Press, 1979).
- HALPERIN, Morton, *Bureacratic Politics and Foreign Policy* (Washington D.C.: Brookings, 1974)
- HILSMAN, Roger, *The Politics of Policy making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and bureacratic Politics*, 2da ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1990)
- HOFFMANN, Stanley, *Contemporary Theory in International Relations* (Englewood Cliffs, N.J.: 1960)
- IKENBERRY, John et. al., *The State and American Foreign Economic Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 1988).
- JOHNSON, Loch K., "Covert Action and Accountability: Decision Making for America's Secret Foreign Policy", *International Studies Quarterly* 33 (March 1989), pp. 81-109.
- KNORR, Klaus y Sidney VERBA, *The International System* (Princeton: Princeton University press, 1961).
- MORGENTHAU, Hans, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* 3ra Ed. (New York: Knopf, 1960).
- PARADISO, José, *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina* (Buenos Aires: GEL, 1993)
- PASTOR, Robert A., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*, (Berkeley: University

- of California Press, 1980)
- PASTOR, Robert A., *Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*, (Princeton: Princeton University Press, 1992)
- ROSATI, Jerel, "Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureacratic Politics in Perspective", *World Politics*, Jan 1981, pp. 234-52.
- ROSENAU, James (ed.), *International Politics and Foreign Policy* (Glencoe, Illinois, 1961).
- RUSSELL, Roberto (ed.), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina* (Buenos Aires: GEL, 1990).
- RUSSELL, Roberto (ed.), *Enfoques Teóricos y Metodológicos para el Estudio de la Política Exterior* (Buenos Aires: GEL, 1992).
- RUSSELL, Roberto (ed.), *La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial* (Buenos Aires: GEL, 1993).
- SHELLING, Thomas, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960).
- SCOTT, James, *Branch Rivals: The Reagan Doctrine, Nicaragua and American Foreign Policy-Making*, (Paper presented at ISA Annual Convention, Washington D.C., March 30 1994)
- SIMON, Herbert, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations* (New York: Macmillan, 1943).
- SIMON, Herbert, "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics* (February 1955).
- SIMON, Herbert, *Models of Man* (New York, 1957).
- SNYDER, Richard, H. BUCK y B. SAPIN, *Foreign Policy Decision-Making* (New York: Free Press, 1962)
- STEINBRUNER, John, *The Cybernetic Theory of Decision* (Princeton: Princeton University Press, 1974).
- TURNER, Robert F., "The Power of the Purse: Controlling National Security by Conditional Appropriations", *Atlantic Community Quarterly* 26 (Spring 1988), pp. 79-96.
- WARBURG, Gerald Felix, *Conflict and Consensus: The Struggle between Congress and the President over Foreign Policymaking* (New York: Harper & Row, 1989).
- WEST, William F. y Joseph COOPER, "Legislative Influence v. Presidential Dominance: Competing Models of Bureacratic Control", *Political Science Quarterly* 104 (Winter, 1990), pp. 581-606.