

LOS ROCES Y DIFERENCIAS EN TORNO A LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS, COMERCIALES Y FINANCIERAS NO SON NUEVOS. EL CARÁCTER NO COMPLEMENTARIO DE LAS ECONOMÍAS, SUMADO A LA NO ACEPTACIÓN POR PARTE DE WASHINGTON DE ACTOS SOBERANOS DE NUESTRO PAÍS Y EL RESTO DE LA REGIÓN, MARCÓ EL RITMO DE LAS RELACIONES. ES HORA DE QUE LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS ABANDONEN ESTA LÓGICA Y SE CONSTITUYAN EN UN EJE ALTERNATIVO AL PROYECTO DE ESTADOS UNIDOS. LA UNASUR O LA CELAC PUEDEN SER EL MEJOR INSTRUMENTO PARA LOGRARLO.

LA ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS: LAS CONFLICTIVAS RELACIONES ECONÓMICAS





por **MARIO RAPOPORT**. *Profesor Emérito UBA. Director de la Maestría en Historia Económica, FCE, UBA. Director del IDEHESI.*

por **LEANDRO MORGENFELD**. *Profesor de la UBA. Investigador del CONICET en el IDEHESI.*

E

El 3 de abril, una semana antes de la Cumbre de las Américas de Panamá, la subsecretaria de Estado Roberta Jacobson lanzó duras críticas al modelo económico argentino: “La Argentina, que no es un país del ALBA, está en muy mala forma. Es un ejemplo de por qué ese modelo económico no funciona”. Al mismo tiempo se conoció un informe de la administración estadounidense –USTR– que destacó las supuestas falencias de la política económica argentina: se refirió a las trabas comerciales –restricción de las importaciones–, a las limitaciones para operar con divisas y al desaliento a las inversiones privadas. Es decir que se volvió a la vieja prédica (neo)liberal, exigiendo apertura económica, desregulación del mercado cambiario y facilidades al capital extranjero. Al día siguiente de las declaraciones de Jacobson se conoció un comunicado de respuesta por parte de la Cancillería argentina, en el cual se señala que a diferencia de Estados Unidos de Norteamérica, la República Argentina no suele opinar sobre políticas ajenas de orden local, “aunque sí critica y seguirá criticando la injerencia en los asuntos internos de otros países”. Ese texto de la Cancillería argentina explica que el colapso financiero internacional se inició en 2007 cuando “el mercado hipotecario de Estados Unidos mostró una violenta contracción que empujó a la economía globalizada a la peor recesión desde la Gran Depresión de los años ‘30”; debido a la “feroz e irresponsable desregulación financiera llevada adelante por las autoridades de Estados Unidos”. El documento concluye recordando que “a diferencia de lo ocurrido durante la neoliberal década de los ‘90, Argentina hoy reafirma que es un país soberano que decide sus propias políticas en función de los intereses de su pueblo, y no buscando ser el mejor alumno de los EE.UU. Evidentemente, hay quienes extrañan la época de las ‘relaciones carnales’”. Estos roces bilaterales y diferencias en torno a las políticas económicas, comerciales y financieras no son nuevos, sino que tienen una larga historia, producto del carácter no complementario de ambas economías y de los intentos de Washington de no aceptar actos soberanos de nuestro país, como ocurre actualmente.

En casi doscientos años, desde el reconocimiento de la independencia del Río de la Plata por parte de los Estados Unidos, las relaciones comerciales con la potencia del norte fueron muy poco

complementarias y en ocasiones altamente conflictivas. Estados Unidos casi nunca dejó que los productos argentinos entraran en sus mercados mientras que la Argentina se fue haciendo cada vez más dependiente de las importaciones de aquel país, sobre todo en lo que se refiere a bienes de capital con alto contenido tecnológico e insumos industriales. Por ejemplo, ya antes de 1914, como señala Alfred E. Eckes, un experto estadounidense en el tema, “los granjeros norteamericanos se quejaban de problemas en el acceso a las exportaciones. Con las mejoras en los fletes y las comunicaciones, se incrementó la competencia en el mercado europeo de oferentes como Australia, Argentina, Canadá y Rusia, en *commodities* tales como harina y trigo. Entonces, los asuntos de seguridad y las presiones políticas de los granjeros contribuyeron a aplicar medidas más proteccionistas”. Hace más de un siglo que los grandes productores agropecuarios del país del norte presionan al Capitolio y a la Casa Blanca para impedir la competencia de bienes primarios provenientes de la Argentina. Se pueden citar varios ejemplos de vieja data

respecto de las dificultades que encontró nuestro país para exportar a los Estados Unidos.

Hacia 1867, tras la Guerra Civil, el Congreso norteamericano cerró virtualmente la importación de lanas argentinas al dictar la ley de Lanas y Manufacturas de Lanas. Este producto era el rubro principal dentro de la estructura exportadora de la época y Estados Unidos absorbía una cuarta parte de las colocaciones argentinas. Esta medida llevó a la quiebra a muchos productores y debieron sacrificarse millones de ovejas. Este fue uno de los reclamos de Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana, en la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890), cuando Estados Unidos pretendió establecer una unión aduanera continental.

En 1921, el presidente norteamericano W.H. Harding pidió al Congreso una ley de emergencia tarifaria señalando: "Creo en la protección a la industria norteamericana y es nuestro propósito que Norteamérica prospere primero". En consecuencia, en 1922, se promulgó el arancel (*Tariff Act*) Fordney-McCumber, que re-

presentaba volver a los niveles de protección previos a la Primera Guerra Mundial y afectaba entre otras cosas el comercio de carnes, cereales y frutas.

A pesar de que a mediados de la década de los '20 el mercado norteamericano no era muy importante para las exportaciones de nuestro país, en ese momento era el principal proveedor de bienes industriales de la Argentina, formando un triángulo económico y financiero con Inglaterra, donde aquellos bienes con productos de nueva tecnología, como los automóviles, el petróleo, las comunicaciones, las medicinas y otros financiados en gran parte con préstamos, desplazaron a los viejos productos británicos, como el carbón y el hierro. De ese modo se formó un comercio triangular en el cual los déficits con Washington se contraponían con los superávits con Gran Bretaña, nuestro mercado principal, a quienes vendíamos primordialmente productos agropecuarios no a cambio de inversiones sino de intereses y dividendos de sus empresas instaladas en el país.

Por otra parte, en septiembre de 1926, el Departamento de

Las diferencias bilaterales no se saldrán con estrategias de alineamiento o seducción. Es hora de abandonar la idea de que el mejor horizonte posible para la Argentina o cualquier otro país latinoamericano es constituirse como satélite privilegiado de la potencia de turno.

Agricultura de los Estados Unidos restringió más su comercio de exportación, emitió una disposición por la cual se prohibía la entrada de carnes frescas o refrigeradas de regiones con aftosa, perjudicando especialmente a la economía argentina cuyas principales zonas ganaderas se consideraban afectadas por esta enfermedad aun cuando muchos de esos productos eran aceptados en Inglaterra y Europa continental. Londres no aplicó las mismas políticas que el país del norte, en tanto esto hubiese perjudicado seriamente su economía doméstica, que podía resultar afectada por un aumento del costo de vida. Lo que ocurrió en Estados Unidos es que se impusieron los intereses del *Farm Bloc* (bloque agrícola), que pretendían y lograron evitar la competencia de la carne argentina. En este episodio encuentra su justificativo el lema de “comprar a quien nos compra” enarbolado por la Sociedad Rural Argentina, que constituye el primer antecedente del acuerdo comercial más importante firmado por la Argentina en la década siguiente: el controvertido Tratado Roca-Runciman. El déficit crónico con Estados Unidos del que habla la subsecretaria Jacobson y que tanto le preocupa tiene su origen en disposiciones como esta, que luego se continuaron en el futuro.

En diciembre de 1930, siguiendo cronológicamente los acontecimientos que marcan las relaciones económicas entre los dos países, luego de la caída de Wall Street, el Congreso norteamericano instrumentó la ley arancelaria Smoot-Hawley, que impuso las tarifas aduaneras más altas en la historia de los Estados Unidos. En consecuencia, las exportaciones argentinas a Estados Unidos se redujeron casi un 75% entre 1929 y 1931. Hubo así en el país una considerable agitación pública contra Washington. De acuerdo con esa ley arancelaria, las tarifas promedio llegaron al 59,1% en 1932.

Más tarde, durante la Segunda Guerra Mundial, a raíz de la posición de neutralidad argentina en la guerra, pero incluso luego de romper relaciones con el Eje, el gobierno de Washington aplicó severas sanciones económicas al país, procurando su aislamiento en el mundo, con la aplicación, entre otras cosas, de dos embargos de oro y bienes argentinos en Estados Unidos.

Otro incidente sucedió durante la implementación del programa de reconstrucción europea en la posguerra (el llamado “Plan Marshall”), ya que los países latinoamericanos tenían la expectativa de participar como proveedores de productos agropecuarios. No obstante, ninguno de ellos pudo incorporarse, ya que

Estados Unidos, cuyo poder en la orientación de las compras era determinante dado que proveía las divisas, no autorizó la concreción de tales negocios, que perjudicaban la colocación de sus excedentes agrarios. Una vez más, el *lobby* agropecuario borró de un plumazo las ilusiones argentinas.

Ante la crisis mundial, y luego, en la posguerra, como parte de su prédica de libre comercio, se reemplazaron los aranceles por cuantiosos subsidios agrícolas, que se triplicaron en la última década del siglo XX. El proteccionismo estadounidense abandonó la clásica forma de las barreras arancelarias, pero se mantuvo vigente de una manera distinta.

En los últimos años, Washington había dado claras señales de que iba a disminuir esos subsidios (haciéndolos menos distorsivos) y se esperaba que, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los redujera. Pero esto no ocurrió, se empantanaron las negociaciones y hasta cayeron acuerdos como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), por la negativa estadounidense a dismantlar el proteccionismo vía subsidios agropecuarios. En cambio, la situación empeoró en forma considerable con la aprobación por parte del gobierno de George W. Bush (h) de una nueva Ley Agrícola (*Farm Bill*), en la que se profundizaron las medidas de apoyo al sector agropecuario norteamericano. Esta nueva ley significó un giro de 180 grados en comparación con la vieja ley, *Fair Act*, que rigió entre 1996 y 2002. La *Fair Act* buscaba que los agricultores decidieran qué producir, cómo producir y en qué cantidad producir teniendo en cuenta los precios del mercado y no los incentivos que otorgaba el gobierno. La nueva legislación se apartaba considerablemente de dicho enfoque, ya que procuraba garantizar niveles de rentabilidad mínima para la producción sectorial, más desprendidos de las señales del mercado.

Esta ley agrícola fue aprobada el 13 de mayo de 2002, teniendo como objetivo reemplazar a la ley de 1996. Entró en vigencia a partir de septiembre del mismo año, autorizando un gasto estimado superior a los 100.000 millones de dólares (o 19.000 millones anuales), y representaba un incremento en el monto de los subsidios del 70% con respecto a la ley anterior de 1996 (51.700 millones).

En resumen, Estados Unidos es el principal productor agrícola del mundo y, a la vez, un gran exportador. En consecuencia, juega un papel clave en la formación de los precios internacionales y, de este modo, cualquier distorsión que se genere en su



Es hora de abandonar la idea de que la función de gobiernos de países como el nuestro es dar garantías a las empresas transnacionales y a los fondos de inversión. Para tomar medidas soberanas, como la anulación de contratos cuando se incumplen las cláusulas, es necesario salir del CIADI.





Estos roces bilaterales y diferencias en torno a las políticas económicas, comerciales y financieras no son nuevos, sino que tienen una larga historia, producto del carácter no complementario de ambas economías y de los intentos de Washington de no aceptar actos soberanos de nuestro país.

mercado tiene amplias repercusiones en los mercados mundiales y afecta a numerosos países, en este caso particularmente al nuestro.

La actual negativa a habilitar el ingreso de carnes y limones argentinos con la excusa de medidas sanitarias, no es más que la vieja práctica de proteger a los grandes productores agropecuarios norteamericanos. Y explica, en parte, por qué la balanza comercial bilateral favoreció en el último año a Washington por más de 6.000 millones de dólares, a pesar de las quejas de su gobierno por la regulación argentina de sus importaciones. Es más, la Argentina es uno de los pocos países con los cuales Estados Unidos tiene en la actualidad un comercio superavitario.

En los últimos años otra controversia económica bilateral giró en torno al CIADI. Surgido como tribunal arbitral para dirimir controversias entre los inversores extranjeros y los Estados adheridos, representa un caso de renuncia a la soberanía nacional. A través de él, bancos, multinacionales y operadores financieros tratan de proteger sus intereses en países periféricos.

A comienzos del siglo XX las doctrinas Calvo y Drago procuraron defender el sistema legal argentino con respecto al capital o a residentes extranjeros, ante pretendidas excepciones a la jurisdicción interna o el intento compulsivo del cobro de deudas de naciones latinoamericanas por parte de acreedores europeos. No por casualidad en los años '50 surgió una idea opuesta en las economías centrales: crear una institución (el CIADI) para amparar a sus empresas en casos como la expropiación de compañías petroleras en Irán, la nacionalización del canal de Suez, el intento de reforma agraria que afectó a la United Fruit Com-



pany en Guatemala (tras lo cual se derrocó al presidente Jacobo Arbenz), etcétera. Esa institución fue fundada finalmente en 1965 como una dependencia del Banco Mundial. La Argentina adhirió a él en 1994, en plena furia privatista. Tras la salida de la convertibilidad sufrió el récord mundial de demandas en este organismo (por 17.000 millones de dólares), que por supuesto falló siempre en favor de las empresas transnacionales. A pesar de que la mayoría de las compañías que actualmente litigan contra la Argentina incumplieron sus contratos, dejando a miles de familias sin servicios básicos esenciales, logran a través de este tipo de “tribunales” indemnizaciones multimillonarias. Es hora de abandonar la idea de que la función de gobiernos de países como el nuestro es dar garantías a las empresas transnacionales y a los fondos de inversión. Para tomar medidas soberanas, como la anulación de contratos cuando se incumplen las cláusulas, es necesario salir del CIADI. Venezuela, Ecuador y Bolivia ya lo hicieron. Y Brasil, un país que nunca dejó de recibir inversiones, jamás adhirió a este organismo. Más que cargar las tintas sobre los incumplimientos argentinos de fallos aberrantes, es necesario debatir en el ámbito de la Unasur y la CELAC retirarse en forma conjunta de este “tribunal” creado en exclusivo beneficio del gran capital de las potencias centrales, y contra las atribuciones soberanas de los Estados de los países periféricos. Otro tanto puede señalarse en relación con la disputa con los *fondos buitres*. El gobierno de Estados Unidos, lejos de apoyar la posición del gobierno argentino, dejó avanzar a un juez de Nueva York que pone en peligro la reestructuración de la deuda, y futuras renegociaciones que pretendan implementar otros países

acosados por la aplicación de las recetas neoliberales emanadas desde los centros financieros internacionales. Luego, avaló también la resolución de este juez, que declaró al país en desacato. La Argentina viene librando una batalla internacional contra esos fondos, en la cual logró la solidaridad de muchos países que acompañan el planteo de que es necesario regularlos. En distintos foros regionales se viene exigiendo que se limite la capacidad de estos especuladores de poner en riesgo las reestructuraciones de la deuda, como la que Argentina logró con más del 90 por ciento de los acreedores.

Las disputas económicas entre la Argentina y Estados Unidos –en torno a temas financieros, comerciales y monetarios–, en la historia y en la actualidad, remiten a algunos de los principales conflictos entre las potencias centrales y los países emergentes. Las diferencias bilaterales no se saldarán con estrategias de alineamiento o seducción. Es hora de abandonar la idea de que el mejor horizonte posible para la Argentina o cualquier otro país latinoamericano es constituirse como satélite privilegiado de la potencia de turno. Muchos gobiernos, incluidos los argentinos, suelen olvidar sus posiciones en favor de la autonomía cuando aparecen promesas de Estados Unidos de otorgar concesiones comerciales o financieras. Los países latinoamericanos, por el contrario, están llamados a potenciar un eje alternativo al proyecto de Estados Unidos de consolidar su hegemonía en el Hemisferio Occidental. Las instancias de coordinación política, como la Unasur o la CELAC, pueden ser un instrumento adecuado para ampliar la autonomía y superar la histórica fragmentación regional.