

Núm. 51 (2018): 2do. Semestre

Publicado: 2018-12-05

ARTICULOS

- [¿Facilitación o protección para las inversiones extranjeras? Nuevos elementos del debate global](#)

Luciana Ghiotto, Adoración Guamán 1-18

- [El Estado y la trama política del complejo sojero en el vínculo comercial y de inversiones entre Argentina y China, 2002-2015](#)

Juliana González Jáuregui 19-54

- [La internacionalización del renminbi y los acuerdos de intercambio de monedas entre Argentina y China, 2009-2018](#)

Noemi Brenta, Juan Larralde 55-84

- [¿GNL vs. gasoductos? Tensiones en el proceso sudamericano de integración gasífera](#)

Ignacio Sabbatella 85-106

- [El petróleo argentino durante los años de Onganía: hacia una nueva Ley de Hidrocarburos. Repercusiones internas y externas](#)

María Florencia Delpino 107-134

RESEÑAS

- Mario Rapoport, Política internacional argentina. Desde la formación nacional hasta nuestros días Buenos Aires, Capital Intelectual, 2017, 256 páginas.

Franco Lucciato 135-136

- Leandro Morgenfeld, Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina Buenos Aires, Octubre, 2018, 392 páginas

Alfredo López Rita 135-138

*Relaciones internacionales: inversiones, comercio y
acuerdos monetarios*

¿Facilitación o protección para las inversiones
extranjeras? Nuevos elementos del debate global

*Facilitation or protection to FDI?
New elements in the global debate*

Luciana Ghiotto* y Adoración Guamán**

RESUMEN

La facilitación de inversiones es un mecanismo indeterminado que implica la simplificación de los procesos administrativos y regulatorios para la llegada, operación y salida de las inversiones extranjeras. Al no proveer cláusulas de trato diferenciado para los inversores extranjeros, encontramos una diferencia sustancial entre facilitación y protección de inversiones tal como existe en los tratados de inversión firmados hasta los años recientes. No obstante, aquí se argumenta que uno de los mecanismos centrales de la facilitación es la cooperación reguladora, que implica la tendencia a la homogeneización en los procesos regulatorios estatales, a la vez que estos se abren a la participación de las partes interesadas o *stakeholders*. Esto implica entonces que la facilitación conlleva la modificación de los procesos regulatorios internos de los Estados.

Palabras clave: inversiones, facilitación, protección, coherencia regulatoria, TBI

* Investigadora del CONICET con sede en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (EPyG/UNSAM). Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires.

** Profesora titular de derecho del trabajo en la Universidad de Valencia. PhD en Derecho por la Université Paris Ouest Nanterre y por la Universidad de Valencia.

ABSTRACT

Facilitation is a mechanism very indeterminately defined. It denotes the simplification of administrative and regulatory processes in order to facilitate the arrival, operation and exit of foreign investment. Facilitation does not provide a different treatment to foreign investors, so here we find a substantial difference with investment protection that was adopted in bilateral investment treaties in the past years. Nonetheless, we explain that one of the main mechanisms that come with facilitation is regulatory coherence, which implies the tendency to homogenize State's regulatory processes. Also, it brings in the participation of private stakeholders in the adoption of regulations. Finally, it is argued that this means the modification of States internal regulatory processes.

Keywords: investment, facilitation, protection, regulatory coherence, BIT

Fecha de recepción: 18 de agosto de 2018

Fecha de aceptación: 23 de septiembre de 2018

Introducción

Durante el año 2017, un grupo de países encabezados por Argentina, Brasil, China y Rusia presentó en diferentes foros documentos con propuestas para avanzar en la adopción de “reglas para la facilitación de inversiones”. Esta propuesta fue presentada en las reuniones preparatorias al G-20 de Hamburgo y también en las reuniones de Consejo General de la Organización Mundial de Comercio (OMC), con el objetivo de incluir el tema en la XI^o Reunión Ministerial en Buenos Aires en 2017. En 2018, este debate parece paralizado y, sin embargo, se trata de un tema que ha quedado instalado en varios organismos internacionales.

El concepto de facilitación de inversiones es laxo e indeterminado. Por un lado, deja afuera los temas típicos de la protección de inversiones que se encuentra en los tratados bilaterales de inversión (TBI), tales como las cláusulas de trato justo y equitativo, trato no-discriminatorio y expropiación indirecta, todas ellas dirigidas a la protección de los inversores, así como el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (ISDS). Por otro lado, esta noción incorpora términos como transparencia, previsibilidad y compromiso con las partes interesadas para establecer un nuevo conjunto de reglas para la inversión extranjera a nivel multilateral.

Partiendo de este concepto, el presente artículo se propone dos objetivos. En primer lugar, presenta las propuestas de los países impulsores de estas reglas y analiza sus principales elementos. A partir de dicho análisis se

demuestra que los términos son diferentes, ya que no se trata de mecanismos de protección de inversiones que incorporan cláusulas sustantivas para los inversores extranjeros, sino de reglas para la facilitación que tienen como objetivo simplificar la circulación, instalación, operación y salida de las inversiones extranjeras a escala global.

En segundo lugar, el artículo analiza la propia noción de facilitación. Si no se trata de cláusulas de protección ni otorga derechos a los inversores entonces, ¿cuál es la relevancia del debate sobre la facilitación de inversiones? Aquí sostenemos que se trata de un conjunto de reglas que contienen mecanismos de cooperación reguladora¹, con el objetivo de reducir los costos de operación para los inversores. Los instrumentos de este tipo de cooperación son los elementos centrales en todos los llamados acuerdos mega-regionales, o tratados de libre comercio (TLC) de *segunda generación*, especialmente los impulsados por Estados Unidos desde 2011, como el Tratado Trans-Pacífico (TPP), el Tratado Transatlántico (TTIP) o el tratado entre Canadá y la Unión Europea (CETA). Estos tratados no solo incorporan disposiciones de liberalización del comercio y las inversiones, sino que avanzan en los temas detrás de las fronteras, es decir, los temas regulatorios. Las reglas de facilitación de inversiones, aun si parecen inofensivas porque son presentadas bajo una serie de principios como *transparencia* o *compromiso con las partes interesadas*, son un modo de intervenir en el proceso regulatorio de los Estados mediante el establecimiento de la obligación de apertura del proceso regulatorio al sector privado, e incluso a otros Estados.

Con estos objetivos, el artículo se estructura de la siguiente manera: la primera parte abarca un recorrido teórico sobre la noción de facilitación y se compara con la protección de inversiones; en la segunda parte se revisa el actual debate multilateral sobre facilitación, las posiciones de los países y se analizan sus implicaciones; la tercera parte se dedica al diálogo comparado entre la propuesta de facilitación y los mecanismos de cooperación reguladora.

¹ De acuerdo al tratado que se considere, la cooperación reguladora aparece también bajo el nombre de coherencia regulatoria, como en el Tratado Trans-Pacífico (TPP), aunque se trata del mismo tipo de cláusulas.

Facilitación versus Protección de las inversiones

La facilitación de inversiones aparece como un término laxo e impreciso. Engloba acciones regulatorias, roles institucionales y procedimientos administrativos con el fin de facilitar la entrada, operación y salida de los inversores (Mohamadiéh, 2017; Singh, 2017). De este modo, se estaría incentivando y estimulando el flujo de inversiones extranjeras hacia los países. Sin embargo, no existe una definición común sobre qué y cuáles son las reglas para facilitar las inversiones, por ello su definición específica depende de quien la plantea. Hasta ahora, la facilitación de las inversiones aparece como un cúmulo de principios cuyo objetivo es la modificación de ciertas políticas públicas estatales con el fin de simplificar la circulación de las inversiones.

A diferencia de la protección de inversiones, la facilitación no se propone como un conjunto de cláusulas que otorguen derechos a los inversionistas, tal como aparecen en los tratados de protección y promoción de las inversiones (TBI) o en los TLC con capítulos de inversiones. Estos tratados incorporan obligaciones para los Estados en su tratamiento del inversor extranjero: se le debe otorgar trato nacional, trato de nación más favorecida, trato no-discriminatorio y trato justo y equitativo (van Harten, 2005), entre otras. Estas cláusulas de trato no están presentes en la discusión sobre facilitación. Aquí no aparecen las cláusulas de protección del inversor frente a la expropiación, directa o indirecta, ni tampoco se incluye el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (ISDS) que permita a los inversores acudir al arbitraje internacional en caso de que un Estado afecte su inversión, elemento clave de la protección de las inversiones extranjeras (Sornarajah, 2010).

Sin embargo, aun si no se trata de protección de inversiones tal como se conoce hasta ahora, la facilitación sí avanza estableciendo un detalle de las responsabilidades de cada Estado con el fin de garantizar rapidez y simplicidad en los trámites para la radicación de inversión extranjera en su territorio. Este tipo de planteamiento no estaba detallado en los TBI, ya que estos se concentran en la protección y en las obligaciones de los Estados hacia los inversores, sin entrar en detalles sobre procesos administrativos internos que pudieran afectar al inversor. Así, la facilitación no detalla un sistema de protección para las inversiones, pero sí establece una serie de cambios que los Estados deben realizar, tanto de sus procedimientos administrativos como de sus regulaciones en torno a las inversiones extranjeras. Se trata por tanto de una suerte de obligación indirecta que afecta de lleno al diseño de la normativa estatal.

Es posible afirmar que bajo el término de facilitación de inversiones se encuentra un nuevo modo de la cooperación reguladora entre los actores estatales implicados. Esta *cooperación* ya fue incorporada en los llamados *tratados de segunda generación* o acuerdos mega-regionales como el TPP, el TTIP y el CETA, incluso también en el Tratado entre la Unión Europea y Singapur. Bajo los términos de *transparencia*, *consistencia* y *previsibilidad* se pretende que los Estados avancen en la coordinación general de sus políticas nacionales. En otras palabras, que pongan a consideración de otros Estados -y del sector privado- su aparato regulatorio (Guamán, 2015 y 2016). Se trata de un mecanismo que opera *detrás de las fronteras* de los Estados, es decir, en el proceso de regulación doméstico². Esto abordará en profundidad en los próximos apartados.

Para definir más concretamente la facilitación de inversiones, seguidamente se revisan los puntos que aparecen en todas las propuestas presentadas:

a) *Transparencia de procesos y compromiso con las partes interesadas*: se trata de la generación de un “marco regulatorio transparente, estable y predecible para los inversores, sin cuestionar el derecho de los miembros a regular” (propuesta de Rusia)³. El término *transparencia* aparece en estas propuestas como la necesidad de que los Estados den a conocer leyes, regulaciones, decisiones judiciales y reglamentos administrativos que tengan que ver con la inversión extranjera. La propuesta de China incluye “mejorar la transparencia del marco de políticas sobre inversiones”, y “mejorar la eficiencia de los procedimientos administrativos relativos a inversiones”. También sostiene que: “se debe hacer que todas las leyes y regulaciones relativas a inversiones estén públicamente disponibles para las partes interesadas incluyendo medios electrónicos”⁴. La propuesta rusa coincide en que se incluyan “provisiones para transparencia en regulaciones relevantes”. También deben establecer un registro de leyes y regulaciones que afecten la inversión.

² Por ejemplo, en el debate para llevar la facilitación de las inversiones al ámbito de la OMC en mayo de 2017, India y Sudáfrica dijeron a Japón, Canadá y la Unión Europea que: “las reglas que están proponiendo aquí reducirán nuestro espacio de política pública y ese espacio es el que necesitamos para desarrollar aquello que ustedes hicieron en el pasado, pero hoy con estos mecanismos nos quieren atar de manos” (en Chakravarthi Raghavan, 2017b).

³ Propuesta de Rusia (JOB/GC/120), traducción propia.

⁴ Propuesta de China (JOB/GC/123) a la OMC, traducción propia.

b) *Simplificación de procesos administrativos*: El objetivo es que los inversores tengan mayor facilidad para operar su inversión, aligerando los trámites administrativos y el acceso a permisos. Por ejemplo, mediante la implementación de una ventanilla única (*single window*) para trámites (propuestas de Rusia y Brasil/Argentina), o la creación de una institución única para trámites (propuesta de China), así como el acceso a un sistema online con toda la información necesaria para establecer una inversión. Incluso, el establecimiento de un conjunto de principios comunes sobre el procesamiento de los pedidos de inversión y la entrega de permisos. La propuesta de Brasil y Argentina explica que se trata de un conjunto de principios comunes para que los inversores cuenten con un marco “estable, predecible y eficiente”. Las propuestas de China y Rusia agregan: “fomentar el establecimiento de criterios claros y consistentes y procedimientos para el proceso de selección, evaluación y aprobación de la inversión”.

c) *Solución de controversias*: Las propuestas no incluyen un mecanismo de solución de controversias inversor-Estado. En caso de disputa aparecen diferentes propuestas. Rusia sostiene que las disputas deben ser resueltas en la jurisdicción de cada miembro, es decir, en la justicia nacional. Por otra parte, la propuesta de Brasil y Argentina plantea la creación de “puntos nacionales focales u ombudsmen que ayuden a prevenir las disputas entre los miembros”⁵, tal como existen en los acuerdos de cooperación y facilitación de inversiones (ACFI) que impulsó Brasil desde 2015, y que recientemente ha sido incorporado en el Protocolo de Cooperación y Facilitación de las Inversiones del MERCOSUR. Al no incluir ISDS, se evita tocar un tema controvertido sobre el tratamiento dado a las inversiones extranjeras, como aseveran las propuestas de Argentina, Brasil y China.

d) *Otros puntos relevantes de las propuestas*: a) la necesidad de “facilitar la circulación del personal que se relaciona con la inversión” (China); b) otorgar a los inversores “un fácil acceso a la infraestructura pública básica” (China); c) incorporar principios de responsabilidad social empresarial, de modo voluntario para los inversores (Brasil, Argentina y China); d) “trato especial y diferenciado” para los países menos industrializados, con la opción de agendas diferenciadas para la implementación del acuerdo, mientras que la propuesta china sostiene que los países menos adelantados no están obligados a su implementación, aunque serán instados a hacerlo;

⁵ Propuesta de Brasil y Argentina (JOB/GC/124), traducción propia.

también se proveerá a estos países asistencia técnica para fortalecer sus capacidades institucionales y regulatorias, para avanzar en la facilitación de inversiones.

En resumen, todas las propuestas para la adopción de reglas para la facilitación de las inversiones extranjeras coinciden en los siguientes puntos: 1) la concepción de transparencia adoptada implica dar a publicidad al sector privado y a los otros Estados los marcos regulatorios que competen a las inversiones extranjeras; 2) las “partes interesadas” (*stakeholders*) de la inversión deben tener la oportunidad de comentar sobre nuevas leyes, regulaciones y políticas que proponga un Estado, así como sobre cambios a las regulaciones previamente existentes; 3) se espera que los Estados realicen los cambios necesarios en su marco regulatorio sobre las inversiones extranjeras con el fin de simplificar y facilitar la llegada, operación y retiro de los inversores; 4) se espera que los Estados modifiquen sus procesos administrativos internos con el fin de simplificar la operación de los inversores. Estos puntos implican que el sector privado tendría un peso decisivo en la legislación de un país, interviniendo directamente en la creación de marcos regulatorios. En definitiva, no se trata solamente de facilitar las inversiones con mecanismos administrativos más simples, sino que los demás Estados y los propios inversores puedan tener una incidencia en el mecanismo regulador de cada Estado.

La propuesta de facilitación de inversiones, del G20 a la OMC

El debate sobre la facilitación de inversiones ha tomado un reciente vuelo, especialmente a partir del año 2016 cuando apareció en diferentes foros de negociación como la Comisión de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el G20 y también la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La OCDE y la UNCTAD han propuesto marcos sobre política de inversión que incluyen aspectos de la facilitación de inversiones, pero la definición varía en ambas. En el caso de la OCDE, su Marco sobre Políticas de Inversión del año 2011, revisado en 2014, se centra en el ambiente empresarial, la promoción de inversiones y la transparencia. Por su parte, la División de Inversión y Empresas de la UNCTAD lanzó en 2016 un Menú de Acción para la Facilitación de Inversiones. De este modo, se propone avanzar en la facilitación de inversiones entendida como reglas predecibles

y transparentes, procedimientos administrativos eficientes, un eficaz mecanismo de prevención y solución de controversias, así como la provisión de servicios para el inversor con el objetivo de ayudarlo a manejarse con las reglas y procedimientos internos del Estado receptor.

También el G20 lanzó un comunicado tras su reunión de Hangzhou (China) en septiembre de 2016 llamado *Guiding Principles for Global Investment Policymaking*, donde propone una serie de principios no obligatorios sobre facilitación de inversiones, además de mostrar un sesgo también para la protección de las inversiones. Es decir que el objetivo del G20 ha sido instalar principios rectores generales sobre lo que deberían ser las políticas de los Estados sobre inversiones. El hecho de que el G20 haya tomado el tema es relevante por el peso propio que posee este grupo: se trata de países que acaparan la mayor parte de los flujos globales de inversión. Por ello, los lineamientos planteados en ese espacio tienen una alta influencia sobre la política internacional de comercio e inversiones (Singh, 2017).

En esta propuesta, el G20 combina elementos de los tradicionales TBI con los nuevos temas de facilitación de inversiones. Este documento de apenas dos páginas sostiene en el punto IV sobre facilitación que:

... las políticas para la promoción de inversiones deberían, para maximizar el beneficio, ser efectivas y eficientes, orientadas a atraer y retener las inversiones, y emparejarse con esfuerzos para la facilitación que promuevan la transparencia y que sean útiles para que los inversores se instalen, conduzcan y expandan sus negocios.

Pero redobla la apuesta en el punto III sobre protección, donde sostiene que:

Las políticas sobre inversión deberían proveer seguridad legal y una fuerte protección a los inversores y a las inversiones, tangibles o intangibles, incluido el acceso a efectivos mecanismos de solución de controversias y procedimientos de ejecución. Los procedimientos de solución de disputas deberían ser justos, abiertos y transparentes, con apropiadas salvaguardas para prevenir abusos⁶.

En el caso de la OMC, la incorporación del tema es más reciente. Brasil, Argentina, Rusia y China comenzaron a impulsar el debate sobre facilitación de inversiones desde fines de 2016, en las reuniones preparatorias del G20 hacia la cumbre de Hamburgo, y en las reuniones del Consejo General de la OMC durante 2017. La propuesta es apoyada por el grupo MIKTA - México,

⁶ http://www.g20chn.org/English/Documents/Current/201609/t20160914_3464.html

Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia-, además de los países que históricamente mantienen una postura favorable a la liberalización en inversiones, los actualmente “amigos de la facilitación de las inversiones para el desarrollo” como la Unión Europea, Japón, Suiza, Noruega, Canadá, Singapur, Hong Kong y Nueva Zelanda. Es notorio que dos de los países impulsores, Brasil y China, se habían opuesto a la incorporación del tema inversiones en la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003 mientras presionaban para abrir la discusión sobre los temas de desarrollo (Ravi Kanth, 2017b). De hecho, gran parte de los países menos industrializados continúan mostrando su rechazo a la incorporación de este tema, como lo hicieron en Cancún.

Uno de los países más interesados en la propuesta es China, que quiere garantizar cierta base de facilitación para sus inversiones en el marco del mega-proyecto de infraestructura de la Ruta de la Seda del siglo XXI (que lleva el nombre de *Belt and Road Initiative*, BRI)⁷ y que involucra a 70 países. Este proyecto titánico, bautizado como el *nuevo Plan Marshall* chino, será financiado por diversas entidades financieras que orbitan en torno a China⁸. La propuesta de este país para la facilitación de inversiones proveería un marco normativo general a este proyecto. Por ejemplo, bajo el ítem *transparencia* se exigiría que los Estados armen un listado muy detallado sobre todos los criterios utilizados en el otorgamiento de licencias para las nuevas inversiones. Entonces, si dichos criterios no son completamente aclarados desde el principio, se volvería imposible para los Estados incorporar nuevos requerimientos a posteriori. Esta preocupación surgió en Pakistán frente al proyecto BRI, donde algunos sectores criticaron el proyecto de infraestructura chino porque hasta el momento sólo se ha hablado de facilitación para las inversiones chinas, pero nada sobre sus obligaciones (Chakravarthi Raghavan, 2017a).

Las propuestas presentadas por Argentina, Brasil, China y Rusia son muy similares entre sí. El argumento central de estos países para avalar la nueva discusión es que los miembros de la OMC ya hicieron compromisos sobre inversiones extranjeras en el marco del Modo 3 del Acuerdo General sobre

⁷ La Ruta de la seda permitiría impulsar el comercio entre China y más de 70 países de Asia, Oriente Próximo, África y Europa, a través de la modernización y construcción de enlaces de transporte, infraestructuras y telecomunicaciones por dos vías: la ruta férrea más larga del mundo, que unirá Madrid y la ciudad china de Yiwu; y otra marítima, con el eje en el puerto griego de El Pireo.

⁸ En la nueva Ruta de la Seda, el gobierno chino lleva invertidos 1.620 millones de dólares y planea desembolsar 2.300 millones al año durante los próximos diez años. <http://www.expansion.com/economia/2017/05/13/5917499d22601d85728b45bd.html>

Comercio de Servicios (AGCS), porque dicho acuerdo no diferencia el tratamiento otorgado a las inversiones en el sector de servicios con el resto de los sectores.

Por otra parte, la propuesta fue rechazada por India y Sudáfrica tanto en el G20 como en el seno de la OMC. Esto marca una ruptura en el espacio de los BRICS dentro del G20. Por ejemplo, India se opuso firmemente a la inclusión de la facilitación de inversiones entre los temas de la XI^o Conferencia Ministerial de la OMC en 2017, argumentando que va más allá del mandato de la OMC, ya que no hay un vínculo directo entre facilitación del comercio y facilitación de inversiones. Otros países como Sudáfrica, Camerún, Uganda, Bolivia, Ecuador, Cuba y Venezuela apoyaron la posición de India. Cuba, Venezuela y Ecuador sostuvieron que el mandato de Doha sigue en pie, el cual no incluye inversiones, por lo que no corresponde su inclusión para la Ministerial de Buenos Aires.

Posteriormente a estos países se sumó la negativa de Estados Unidos de tomar el tema hacia la Cumbre del G20 en Hamburgo. El comunicado lanzado por Estados Unidos en abril de 2017 sostenía que:

Sobre inversiones, los Estados Unidos no apoyan avanzar con un borrador ni con ningún paquete alternativo sobre facilitación de inversiones. (...) Washington no cree que las negociaciones del Grupo de Trabajo sobre Comercio e Inversiones del G20 sobre prescripción de política detallada sean necesarias o útiles en este momento⁹.

También Estados Unidos se negó a incluir el tema en la agenda de la OMC, porque “no queda claro qué problemas viene a resolver la negociación de facilitación de inversiones, y cómo podría el marco multilateral de la OMC proveer una solución”, aunque aseguraron que “todavía están estudiando las propuestas”¹⁰. Desde el año 2017 Estados Unidos ha desarrollado una política adversa a los ámbitos multilaterales, esto se vio reflejado en la dificultad de lograr una declaración final de la cumbre del G20 en Hamburgo y luego en la cumbre del G7 en Quebec en 2018.

⁹ <http://www.brics-info.org/india-south-africa-us-oppose-g20-draft-on-investment-facilitation/>

¹⁰ <http://www.twn.my/title2/wto.info/2017/ti170518.htm>

La Cooperación Reguladora dentro de la facilitación de inversiones

Acorde a lo indicado en la introducción, consideramos que el análisis de las reglas de facilitación de inversiones debe realizarse desde el prisma de los mecanismos conocidos como *cooperación reguladora*, desarrollados en los tratados de comercio e inversión de nueva generación. Este mecanismo está presente en todas las propuestas presentadas en el marco de la OMC.

La cooperación reguladora es un mecanismo que puede encontrarse en diversos acuerdos multilaterales de la OMC y, con distinto alcance, en casi todas las experiencias de integración supranacional¹¹. Tanto el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT) como el Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS), ambos adoptados en el seno de la OMC, imponen restricciones de obligado cumplimiento para los Estados firmantes relativas a las normas de producción y comercialización de determinados productos. Además, aunque de manera diversa, ambos acuerdos recogen también los mecanismos típicos para la convergencia reguladora que están presentes en numerosos TLC, como los firmados por la Unión Europea con Colombia, Perú o Corea del Sur o por los Estados Unidos con Australia y en el propio NAFTA.

Sin embargo, el protagonismo de estos mecanismos ha sido especialmente llamativo en los acuerdos más recientes de comercio e inversión, como los señalados TTIP o CETA, y esta relevancia se ha convertido en una seña de identidad de los mismos. De hecho, los análisis elaborados por las entidades negociadoras, en particular la Comisión Europea, han señalado la importancia de los instrumentos de cooperación reguladora, ya que un 80% de las ganancias que supuestamente implicarán estos acuerdos resultarán tanto de la liberalización del comercio de servicios y de la contratación pública como -fundamentalmente- de la reducción de los costes impuestos por la burocracia y las regulaciones. Desde esta perspectiva, estas regulaciones actúan como barreras no arancelarias (BNA) y dificultan el comercio entre las partes implicadas, por lo que su reducción

¹¹ Existen, por ejemplo, mecanismos de cooperación reguladora que han influenciado especialmente el modelo que se pretende integrar en el TTIP. En primer lugar, el establecido entre Australia y Nueva Zelanda contiene un acuerdo de “estándares alimenticios” y un acuerdo de “reconocimiento mutuo” en el que se afirma, por ejemplo, que una mercancía que puede venderse legalmente en uno de los dos países puede venderse en el otro y que un profesional colegiado en uno de los dos puede prestar sus servicios en el otro sin necesidad de pruebas o exámenes adicionales. También existe un modelo avanzado entre Estados Unidos y Canadá (el Consejo de Cooperación Reguladora), en el que parece haberse inspirado el TTIP. Sobre esta cuestión, remitimos al análisis de Gerstetter (2014) o al de Mumford (2014).

o eliminación mediante mecanismos que permitan una cooperación reguladora bilateral permanente es imprescindible para alcanzar los objetivos de los tratados. En el caso de las reglas de facilitación de las inversiones, se puede entender que el foco puesto en la reducción de costos administrativos y simplificación de procesos logísticos colabora en el objetivo general de reducción de costos para los inversores.

El concepto básico para comprender este tipo de mecanismos es el de *regulación*¹². La OCDE ha establecido una definición muy amplia, señalando que la regulación abarca una gran variedad de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos para empresas y personas. Bajo el paraguas del término regulación cabe incluir leyes, órdenes formales e informales y reglamentos subordinados que emanan de todos los órdenes de gobierno, así como normas procedentes de organismos no gubernamentales o auto-reguladores en los que los gobiernos han delegado facultades en materia de regulación. Por lo tanto, regular no es solo producir normas de cualquier rango, sino ejercer un control prolongado de una actividad, resolver controversias o incluso sancionar (Muñoz, 2009). Desde este punto de vista, por regulación deberíamos entender la actividad ejercida por distintas instituciones u organismos -desde los parlamentos a los gobiernos, pasando por los ayuntamientos o las agencias administrativas- y que se orienta hacia la consecución de objetivos vinculados a la función de gobierno.

Considerando el término regulación en sentido lato, es evidente que existen enormes diferencias entre las normas que regulan la producción o comercialización de un producto o servicio, tanto en el plano técnico como en los objetivos que encarnan, entre los Estados que participan en la negociación de acuerdos sobre comercio e inversiones, por ejemplo, un TLC. Un ejemplo claro ha sido el TTIP, por las enormes diferencias en los procesos regulatorios de Estados Unidos y la Unión Europea (Alemanno, 2015). Estas diferencias que imponen a los agentes económicos el cumplimiento de requisitos distintos en uno y otro país son entendidas como *obstáculos al comercio*. De acuerdo con la definición de la UNCTAD (2012), se trata de aquellas

¹² La traducción del término “regulation” varía según los textos que se tomen como referencia. En la traducción de los textos de la UE se mantiene el término regulación mientras que en la literatura crítica y activista se ha extendido el de reglamentación. En las siguientes páginas se utilizará “regulación” como término amplio o general y “reglamentación” para denominar al más concreto conjunto de normas jurídicas no derivadas del poder legislativo.

... medidas políticas, distintas de los aranceles aduaneros, que potencialmente pueden tener un efecto económico en el comercio internacional de mercancías, alterando las cantidades comercializadas o los precios o ambas cosas.

Entre estas barreras se encuentran, por ejemplo, determinadas medidas como las destinadas a la protección de la salud y del medio ambiente así como las disposiciones usadas tradicionalmente en la política comercial como las cuotas, el control de precios y las restricciones a la exportación; también pueden incluirse en las BNA otras medidas de carácter interno como la política de competencia, las medidas de inversión relacionadas con el comercio, las restricciones a la contratación pública, entre otras. Como señala Mumford (2014), la rebaja de aranceles al comercio de bienes y el aumento del comercio de servicios y el crecimiento de las cadenas mundiales de valor han evidenciado la existencia de estas otras barreras, derivadas de las diferencias en las regulaciones relativas a la fabricación, producción y comercialización de productos y servicios, donde se integran desde las cuestiones más técnicas relativas a la composición de determinados productos hasta las normas laborales o fitosanitarias.

La incorporación de la cooperación reguladora específicamente en la discusión sobre facilitación de inversiones posee un alcance más amplio en términos de presión hacia la desregulación de las inversiones extranjeras en el ámbito nacional. Primero, porque al instalar la discusión en el ámbito plurilateral como el G20 -y multilateral en la OMC-, se ampliaría enormemente el alcance de la cooperación reguladora. Si estas reglas fueran incorporadas a la OMC, esto implicaría que todos los países deberían acoplar su legislación interna en materia de inversiones a la del resto de los países miembros. En ese sentido, pierde el país que tenga el piso más alto, es decir, las regulaciones más rígidas por ejemplo para la aceptación de un inversor en áreas consideradas estratégicas, porque éste debería ajustar su legislación interna a la de los países con regulaciones más simples. El efecto que esto produce es de una *espiral hacia abajo (race to the bottom)* generalizada, ya que la presión efectuada por el sector privado podría provocar la reducción de las regulaciones de las inversiones a escala planetaria.

Segundo, la incorporación de estas reglas tendría un efecto de homogeneización de las políticas nacionales. Todas las normativas y regulaciones sobre inversiones deben estar en la línea de las *buenas prácticas regulatorias* (BPR), nombre que aparece en algunos tratados como el TPP, el TTIP y el CETA y que ha sido impulsado globalmente por la OCDE. Las BPR implican el establecimiento de dos tipos de mecanismos: en primer

lugar los orientados a la transparencia, que conllevan la obligación para cada estado de publicitar una vez al año un listado con las normas planificadas a nivel central y, por otro, la apertura de oportunidades razonables para que cualquier persona natural o jurídica interesada pueda opinar sobre los actos normativos de nivel central; en segundo lugar, incluye los instrumentos de *política reguladora*, en donde las partes se comprometen a realizar, según su normativa interna, un análisis de impacto de los actos normativos a nivel central.

En el marco de esta discusión, las BPR son aquellas que, primero, facilitan y simplifican la llegada, operación y salida de la inversión. Por ende, los Estados deben modificar sus marcos administrativos, creando nuevos mecanismos internos para facilitar los trámites que debe realizar un inversor extranjero en su territorio, mediante la creación de Puntos Focales y una *ventanilla única*. Además, las BPR son aquellas prácticas regulatorias transparentes, que son dadas a conocer a todas las partes interesadas, en particular el sector privado, que es de hecho el que lleva adelante la Inversión Extranjera Directa (IED).

Este punto abre otra discusión acerca de quiénes son las *partes interesadas*, y cómo operaría su involucramiento en el proceso de la transparencia. Parece evidente que la influencia fundamental será ejercida por los actores que cuentan con más fondos y, por tanto, con mayor capacidad de influencia: los *lobbies* empresariales (George, 2015; Wallach, 2013). En el caso del TTIP, las asociaciones de consumidores han acusado a este mecanismo de ser una "institucionalización surrealista de los *lobbies*" y una puerta abierta permanente a la entrada de los intereses del sector privado. Otro ejemplo de esta preocupación es la moción elevada por un grupo parlamentario holandés para que su gobierno promueva la exclusión de este mecanismo del contenido del TTIP, donde afirma que éste supone una violación de los principios democráticos del procedimiento legislativo que da entrada a las empresas en el seno del mismo. Finalmente, la moción no fue aprobada (Meuwese, 2015)¹³.

¹³ Es interesante contrastar estas críticas con la propuesta lanzada en 2012 por la Cámara de Comercio de los Estados Unidos y Business Europe sobre Cooperación Reguladora. En ella, las dos entidades apostaban por la aprobación de un tratado transatlántico en virtud del cual la UE y los Estados Unidos se comprometieran a impulsar la eficacia y eficiencia de sus respectivas regulaciones bajo los principios de equivalencia, reconocimiento mutuo y simplificación. El tratado incorporaría un mecanismo de gobierno para guiar el proceso de cooperación en la producción de la regulación de ambos bloques, con plena participación de los agentes económicos. La posibilidad de acabar convirtiendo a las empresas en co-legisladoras, incluso en el plano meramente formal, es uno de los principales temores de los

Conclusiones

La discusión acerca de las reglas sobre inversiones sigue siendo un punto candente a nivel internacional. Además de los 3.300 tratados bilaterales de inversión existentes, aquí se ha retratado el intento de avanzar en la discusión sobre facilitación de inversiones, ahora en el ámbito plurilateral (G20) y multilateral (OMC). Este debate se había saldado con el fracaso del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) en 1998, y con el estancamiento de los “temas de Singapur” de 1996 en la OMC. Pero hoy vuelve mediante el intento de un conjunto de países (Argentina, Brasil, China y Rusia, más el grupo MIKTA) por instalar nuevamente el tema en el ámbito multilateral.

El rechazo de India a la inclusión del tema en la agenda no implica que el tema se haya descartado. Por el contrario, se está generando un consenso en torno a los países que históricamente apoyaban esta agenda -los “amigos de la facilitación de las inversiones”-, y los nuevos defensores de la facilitación, varios de ellos del bloque BRICS e históricamente contrarios a los “temas de Singapur” que incluían inversiones.

El apoyo de China a este tema no debe solaparse. Este país está en búsqueda de un marco normativo que facilite sus inversiones en los grandes mega-proyectos en infraestructura. Por ello, la capacidad que China tenga para mantener el tema en la agenda multilateral va a depender de su interés. Especialmente, de su capacidad de ejercer presión sobre los países de modo individual, más sobre los pequeños que se han opuesto a esta agenda, como Venezuela, Ecuador y Bolivia, que son altamente dependientes de las compras chinas de sus materias primas, en particular hidrocarburos y productos de la minería.

La facilitación de inversiones es en sí mismo un tema problemático porque avanza en nuevas reglas de cooperación reguladora que implica que los Estados deben adaptar sus regulaciones internas a las exigencias desde el exterior. Esta cuestión, que es parte del espíritu de época de varios tratados mega-regionales, genera un achicamiento del espacio de política pública (*policy space*) ya que avala que el sector privado, u otros Estados, tengan una incidencia en el proceso de regulación de los firmantes. Bajo el título aparentemente inocuo de *transparencia* y *procesos administrativos*, aparecen en verdad los temas *detrás de la frontera* que no tienen que ver con

comercio o con las inversiones, sino con el intento de restringir el espacio regulatorio de los Estados.

A su vez, todo este debate se da en un momento donde el sistema de protección de inversiones atraviesa una fuerte deslegitimación. La crítica viene especialmente de países que en los últimos años han visto subir sus índices de demandas de inversores mediante el mecanismo ISDS en el arbitraje internacional¹⁴. Las voces que anteriormente aceptaron y promovieron el sistema de protección de las inversiones, como la UNCTAD y algunos países centrales, han puesto en cuestión en los últimos años al conjunto de tratados firmados, especialmente por los privilegios excesivos que otorga a los inversores sin que eso se haya traducido en mayores flujos de inversión. Actualmente, bajo el mote de facilitación se ha encontrado un modo de traer nuevamente el tema de inversiones a la discusión multilateral, aunque librado de los aspectos *más sensibles* que generarían oposición.

Por otra parte, el énfasis puesto en las reglas de facilitación de inversiones sigue enfocado sobre las capacidades de los inversores, sin proponer obligaciones. Los principios de la responsabilidad social empresaria (RSE) quedan en el marco de la voluntad de los actores, sin ser vinculantes. Esto mismo sucede en los tratados que en los últimos años incorporaron capítulos con RSE, como el TPP, donde se aclara que se trata de lineamientos voluntarios y sobre los cuales no se puede aplicar el capítulo de solución de controversias del Tratado. En contraste, la propuesta vigente en el marco de la ONU sobre un tratado vinculante para las empresas transnacionales intenta torcer el debate hacia el establecimiento de obligaciones de los inversores con respecto a los derechos humanos y medioambientales.

A la vista de todo lo anterior, se impone una valoración del mecanismo de cooperación reguladora en términos de su afectación al modelo de toma de decisiones propio de las democracias liberales. Mientras no se realice esta valoración, la propuesta sobre reglas para la facilitación de las inversiones seguirá esquivando el debate necesario acerca de inversión para qué y para quién, y bajo qué condiciones.

¹⁴ Nos referimos aquí a los países que han avanzado en la denuncia de algunos o todos sus TBI como Sudáfrica, Bolivia, Ecuador y Venezuela, así como han planteado nuevos modelos de tratados que no incluyen ISDS, como Brasil, Indonesia, Noruega e India.

Lista de referencias

- Arroyo, A. y Ghiotto, L. (2017). Brasil y la nueva generación de Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones: un análisis del Tratado con México. *Revista de Relaciones Internacionales*, 26, 52.
- Alemanno, A. (2015). *The Transatlantic Trade and Investment Partnership and the Parliamentary Dimension of Regulatory Cooperation*. Bruselas: Directorate-General for External Policies of the Union.
- Chakravarthi Raghavan (2017a). Investment Facilitation and links to China's OBOR. *SUNS #8467*, 22 de mayo. Recuperado de <https://www.twn.my/title2/wto.info/2017/ti170517.htm>
- Chakravarthi Raghavan (2017b). Investment Facilitation proposals and India's objections. *SUNS #8466*, 19 de Mayo. Recuperado de <https://www.twn.my/title2/wto.info/2017/ti170514.htm>
- Gerstetter, C. (2014). *Regulatory cooperation under TTIP - a risk for democracy and national regulation?*. Heinrich Böll Foundation. TTIP Series. Recuperado de: https://www.boell.de/sites/default/files/ttip_study_regulatory_cooperation_under_ttip_1.pdf
- Ghiotto, L. (2017). ¿UNCTAD pro-desarrollo o pro-liberalización? Un estudio de los cambios en el organismo a la luz de las políticas sobre inversiones. En J. Echaide (comp.) *Problemáticas en torno al CIADI y los tratados bilaterales de protección de inversiones: su impacto en los derechos humanos y otras áreas del derecho internacional*. Buenos Aires: Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Guamán, A. (2015). El TTIP, herramientas para comprenderlo. Ruptura. Grupo de análisis y creación para la transformación social. *Documentos de Debate*, 3. Recuperado de <http://gruporuptura.org/wp-content/uploads/2016/02/dossier-ttip.pdf>
- Guamán, A. (2015). *TTIP: el asalto de las multinacionales a la democracia*. Akal: Madrid.
- Guamán, A. y Jiménez, P. (comps.) (2016) *Los acuerdos comerciales como estrategia de dominación del capital. Las amenazas del CETA y del TTIP*. Barcelona: Pol·len.
- Guamán, A. y Conesa De Lara, J. (2016) *El CETA al descubierto: las consecuencias del Tratado entre la UE y Canadá sobre los derechos sociales*. Albacete: Bomarzo.
- Kanaga, Raja (2017). Investment facilitation cannot now be discussed formally at WTO. *SUNS #8467*, 22 de mayo. Recuperado de <https://www.twn.my/title2/wto.info/2017/ti170518.htm>
- Meuwese, A. (2015). Constitutional aspects of regulatory coherence in TTIP: an EU perspective. *Law and Contemporary Problems* 78(4). Recuperado de <http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol78/iss4/7>

- Mohamadieh, K. (marzo, 2017). Reflections on the Discussion of Investment Facilitation”. *Investment Policy Brief*, 8, Recuperado de: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2017/03/IPB8_Reflections-on-the-Discussion-of-Investment-Facilitation_EN.pdf
- Mumford, P. (2014). Regulatory coherence. Blending trade and regulatory policy. *Policy Quarterly*, 10(4). Recuperado de <https://ojs.victoria.ac.nz/pq/article/view/4512>
- OECD (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>
- OECD (2013). *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*. Recuperado de: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/international-regulatory-co-operation_9789264200463-en#page3
- Parker, R. y Alemanno, A. (2014). *Towards Effective Regulatory Cooperation under TTIP: A Comparative Overview of the EU and US Legislative and Regulatory Systems*. Centre for European Policy Studies, CEPS Special Reports.
- Patnaik, Biraj (2017). The WTO chessboard: queens vs. peasants. *Unpacking Trade & Investment*, 2. Recuperado de: http://www.rosalux.eu/fileadmin/user_upload/Publications/2017/2_WTO_chessboard-web.pdf
- Siles-Brügge, G. (2014). *Race to the bottom’ or setting global standards? Assessing the regulatory impact of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*. Real Instituto Elcano, ARI 42/2014. Recuperado de: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6f71a1004586e1d78877e911646dbfa9/ARI42-2014-SilesBrugge-Assessing-regulatory-impact-TTIP.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6f71a1004586e1d78877e911646dbfa9>
- Ravi Kanth, D. (2017a). MAI at WTO under new avatar of MIF?. *SUNS #8436*, 4 de abril; en www.twn.my
- Ravi Kanth, D. (2017b). Large majority of South nations opposed to "investment facilitation". *SUNS #8442*, 12 de abril. En www.twn.my
- Ravi Kanth, D. (2017c). “US stays opposed to global investment facilitation” en LiveMint, 17 de abril; en: <http://www.livemint.com/Politics/3rwWFZGITvVIsm86dWEsoO/US-stays-opposed-to-global-investment-facilitation.html>
- Singh, K. (2017). Do we need a Multilateral Instrument on Investment Facilitation?. *Madhyam Briefing Papers*, 19 Recuperado de: <http://www.madhyam.org.in/do-we-need-a-multilateral-instrument-on-investment-facilitation/>
- Van Den Abeele, E. (2010). *The European Union’s Better Regulation agenda*. Report 112, European Trade Union Institute. Recuperado de: <https://www.etui.org/Publications2/Reports/The-European-union-s-better-regulation-agenda>

El Estado y la trama política del complejo sojero en el vínculo comercial y de inversiones entre Argentina y China, 2002-2015

*The State and the political plot of soybean complex in the
trade and investment link between Argentina and China,
2002-2015*

Juliana González Jáuregui*

RESUMEN

La proyección económica de la República Popular China en el escenario internacional del siglo 21, y la implementación de las políticas de *go out, go global*, impulsadas en ese país desde 1999, colaboraron notoriamente con la reactivación de economía argentina luego del default de 2001. China se convirtió en un importante destino de los productos agroalimenticios argentinos y en un inversor de creciente relevancia en sectores ligados a la exportación.

Este trabajo reconstruye los hechos y los actores que devinieron en creadores y fortalecedores de la trama política conformada en Argentina en el marco del vínculo comercial y de inversiones con China, entre 2002 y 2015. También explica la interacción entre el gobierno, a través de distintas instancias estatales, y los actores socioeconómicos predominantes del complejo sojero, a raíz del comercio con China y de la recepción de sus inversiones; estudia las políticas públicas implementadas en base a los requerimientos de ese sector; y analiza sus implicancias para el modelo de desarrollo y la inserción internacional de Argentina, así como para la relación bilateral de comercio e inversiones forjada con China.

A partir de asociar aportes teóricos de distintas disciplinas de las ciencias sociales, en especial de la economía política internacional y de la sociología del desarrollo, se elaboró un prisma analítico propio. El enfoque metodológico empleado es cualitativo, y la estrategia es el estudio de caso.

Palabras clave: Argentina, China, comercio, inversiones.

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Investigadora del Área de Relaciones Internacionales. Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad de Congreso; Magister en Relaciones y Negociaciones Internacionales y Doctora en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina.

ABSTRACT

The economic projection of the People's Republic of China on the international stage during the 21st century, and the implementation of the policies of *go out, go global*, promoted in that country since 1999, notoriously collaborated with the Argentine reactivation after the post default crisis. China became an important destination for Argentine agri-food products and an investor of growing relevance in sectors linked to exports.

This paper reconstructs the facts and the actors who became creators and strengtheners of the political plot formed in Argentina within the framework of the commercial and investment link with China, between 2002 and 2015. It also explains the interaction between the government, through different official instances, and the predominant socioeconomic actors of the soybean complex, as a result of the trade with China and the reception of its investments; the public policies based on the requirements of that sector are studied; as well as its implications for the development model, for the Argentina's international insertion, and for the bilateral trade and investment relationship forged with China.

An original analytical prism is elaborated for this research, which associates theoretical contributions from different disciplines of the social sciences, especially from the international political economy and from the sociology of development. A qualitative methodological approach qualitative and the case study strategy are applied.

Keywords: Argentina, China, trade, investment.

Fecha de recepción: 17 de septiembre 2018

Fecha de aceptación: 8 de noviembre de 2018

Introducción

El surgimiento de nuevas potencias económicas predominantes ha sido históricamente relevante en las relaciones internacionales, y en especial para los países periféricos, pues además de alterar el orden global, puede conllevar cambios estructurales en los patrones de inserción externa que adoptan los países. Así, en el plano interno argentino –al igual que en el caso de otros países latinoamericanos–, y de cara a las estrategias que se abren en el escenario mundial, se verifican cambios de rumbo, núcleos que impulsan o repelen las nuevas relaciones, ajustes, o bien transformaciones profundas.

Siendo el Estado un actor central a la hora de orientar el patrón de inserción internacional asumido por el país, ante la reconfiguración de fuerzas, se generan *tramas políticas* domésticas, conformadas por hechos y

actores específicos, en determinados casos, sectores privados que se articulan expresándose a nivel del Estado de modos particulares. En esa línea, el “nuevo surgimiento”¹ de China durante los últimos cuarenta años, pero en especial en el siglo XXI, tuvo repercusiones para el sistema internacional, en general, y para la dinámica interna de países como la Argentina, en particular.

La *trama política* que se configuró entre la intervención estatal y el comportamiento del sector privado argentino a raíz del abrumador crecimiento del intercambio comercial con China y de la recepción de inversiones desde ese país fue, en parte, consecuencia de la manera en que China modificó sus lazos con el sistema internacional y con ciertas regiones del mundo, como América Latina. Esa nueva vinculación tuvo, y tiene, como objetivo reforzar un proceso de transformación que se inició al interior del país asiático en 1978² y que se encuentra aún en curso.

Como resultado de las reformas, China registró altas tasas de crecimiento económico, que promediaron el 10% anual hasta 2011 y, desde entonces, oscilan entre el 6 y 7% anual. La expansión de su economía incidió en el incremento de su demanda de combustibles, energía, alimentos y productos

¹ Se hace referencia a un *nuevo surgimiento* porque hubo tres periodos en la historia de China asociados a procesos con características similares: primero, en las dinastías Qin y Han; luego, en las Sui y Tang y, finalmente, en las Ming y Qing (Agosin et al., 2004). Finalizada la etapa feudal, y con posterioridad a la Guerra Civil, se inició un proceso de resurgimiento, vinculado a la revolución que condujo, en 1949, a la instauración de la República Popular China (RPC). Ese hito histórico terminó con la China semicolonial y semifeudal y convirtió al país en uno independiente y socialista. Como argumenta Malena (2010), la adhesión al *socialismo ortodoxo* y mediante él, al sistema económico de *planificación central*, buscó construir una nueva sociedad, inspirada en el modelo soviético en todos sus ámbitos. No sólo se logró la recuperación de la economía agrícola, sino también, en un principio, con el apoyo económico y financiero de la Unión Soviética, se inició el desarrollo industrial. Durante esa etapa, asimismo, se registraron enormes avances en la construcción de infraestructura, educación, salud, y ciencia y tecnología, que sentaron las bases del acelerado ascenso que comenzó con las reformas de 1978. De hecho, los legados del Gran Salto Adelante y de la Revolución Cultural inspiraron a quien fue Primer Ministro de Mao, Zhou Enlai, a idear y recomendar las *cuatro transformaciones*, que luego Deng Xiaoping efectivizaría.

² El proceso de reformas económicas puesto en marcha por Deng Xiaoping llevó a la triple transformación de la economía china: de una centralmente planificada a otra con rasgos de mercado, de básicamente rural a industrializada, al tiempo que gradualmente, se favoreció la liberalización comercial, que había estado interrumpida durante el bloqueo económico de Estados Unidos, primero, y de la Unión Soviética desde 1960, en el marco de la Guerra Fría. Una vez que se normalizaron las relaciones con Estados Unidos, luego de la histórica reunión entre Mao y Nixon en 1972, China inició la importación de bienes de capital, proceso que se acentuó notablemente desde 1978.

básicos y, por lo tanto, en la búsqueda de nuevos mercados de provisión. Durante el siglo XXI, se produjo un cambio radical en las relaciones sino-latinoamericanas: los países de la región adoptaron el rol de proveedores, pero también, y cada vez con mayor intensidad, se convirtieron en un importante destino de los productos elaborados chinos (CEPAL, 2015; 2016). Esta etapa coincidió con la crisis de las políticas neoliberales aplicadas en el marco del Consenso de Washington, donde el Fondo Monetario Internacional (FMI) había tenido un rol protagónico. La nueva dinámica de las relaciones internacionales abrió un período de cierto distanciamiento de la hegemonía estadounidense en la región, que se apoyaría, justamente, en la aparición de China como un nuevo actor central.

La creciente presencia china en los mercados internacionales y su cada vez mayor apertura al comercio global, en el marco del lanzamiento de su política de “*Go Out, Go Global*” en 1999³, y su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, colaboraron con la recuperación de la economía nacional posterior al *default*, en especial, gracias a su demanda de granos de soja y sus derivados. Sin embargo, es de destacar que la aproximación a la Argentina dista de ser excepcional al resto de América Latina. Desde el punto de vista estratégico, la Argentina, como el resto de Latinoamérica, colabora con el proceso de modernización china, pero ello ocurre en base a un modelo de relación asimétrica (López *et al.*, 2010; Laufer, 2013; Oviedo; 2015; González Jáuregui, 2017; González Jáuregui y Taraborrelli, 2018).

Dado ese contexto, en el transcurso de los años 2000, además de otros cambios económicos, la estructura exportadora argentina se consolidó: el modelo adoptado siguió, con ciertas modificaciones, su histórica orientación hacia el aprovechamiento de las ventajas comparativas con las que cuenta el país. En los años posteriores al *default*, la agroexportación contribuyó con el crecimiento de la economía, y, como se detalla más adelante, los bienes del complejo sojero ocuparon un lugar central en esa dinámica⁴. Allí radica la diferencia del caso argentino, pues el poroto de soja -principal producto que

³Su objetivo principal era impulsar la internacionalización de las empresas estatales chinas a través de instrumentos asociativos con contrapartes extranjeras. Asimismo, se buscó que esas compañías compraran otras en el exterior, vía adquisición de participaciones accionarias, o bien a través de la concreción de inversiones. Mediante la internacionalización, las empresas estatales canalizarían la búsqueda de recursos naturales, el acceso a tecnologías y a nuevos mercados.

⁴Las agroexportaciones colaboraron con la obtención de las divisas necesarias para evitar la restricción externa al crecimiento, característica que ha estado presente en repetidos periodos de la historia de Argentina y de otras economías periféricas.

se vende a China- es un *commodity* adquirido y explotado con fines específicos: su destino es, casi de manera excluyente, la exportación, a diferencia de otros recursos que el país asiático demanda, como el cobre, el níquel, el hierro o el petróleo. No obstante, el vínculo estratégico con China no sólo implica incentivos al comercio, sino también a la radicación de inversiones en Argentina⁵, entre ellas, en las diversas etapas del complejo sojero: desde la provisión de insumos, hasta el acopio, procesamiento, transporte y comercialización.

A partir del reconocimiento de que a principios del nuevo siglo se conformó una particular *trama política* entre el gobierno y los sectores privados, a través de distintas instancias en el Estado, que impulsó la vinculación con China, con sus tensiones y conflictos, se estudian las políticas públicas diseñadas e implementadas por el Estado a raíz de los requerimientos de los sectores más vinculados con China. Mediante su estudio, se analizarán sus implicancias, tanto para el modelo de desarrollo y la inserción internacional que adoptó la Argentina, como para la relación bilateral de comercio e inversiones forjada con China entre 2002 y 2015.

Para reconstruir el entramado, se recurrió a literatura especializada, se realizaron entrevistas a informantes clave y se observaron y analizaron datos cuantitativos de distintas fuentes. El trabajo se estructura de la siguiente manera: primero, se exponen los prismas conceptuales que guían el estudio; segundo, se presentan los rasgos centrales del funcionamiento del complejo sojero argentino y, posteriormente, se profundiza acerca de la *trama política*. Por último, se exponen las conclusiones.

⁵ La selección y el recorte efectuados para reconstruir los hechos, incluidos ciertos hitos; así como los actores más relevantes de la *trama política* entre Estado y complejo sojero, omite otros sectores de la economía argentina donde China ha colocado cuantiosas inversiones, como el petróleo, la minería, la construcción de grandes obras de infraestructura y el sector cárnico, por mencionar sólo algunos de los más importantes. Se asume que la selección permite analizar el objeto de estudio y ofrecer un panorama adecuado de los acontecimientos y los actores que conformaron el entramado.

Prismas conceptuales

En este trabajo, se analizan las relaciones que establece la Argentina con los centros de poder mundial a partir de la noción centro-periferia. En línea con el aporte *estructuralista*, se interpreta que los países latinoamericanos presentan una especialización productiva orientada a la explotación de los recursos naturales, que en su mayoría se exportan, y un escaso desarrollo industrial y de servicios. Además, gran parte de la demanda interna es satisfecha vía importación de manufacturas, procedentes de los países centrales. En el marco de la división internacional del trabajo, esa dinámica implica un tipo de relaciones con los países centrales, que dificulta de manera estructural la posibilidad de desarrollo industrial de los periféricos. La imposibilidad de industrialización de estos últimos se vincula también a que los intereses de las elites locales se ligan a los del capital extranjero; las *burguesías asociadas* adoptan actitudes subordinadas en relación los intereses de sus contrapartes extranjeras (Dos Santos, 1971). En este artículo, se evidencia cómo operan esas relaciones en el marco de la *trama política*.

A partir de reconocer que el sistema económico mundial es asimétrico, y que las economías periféricas están en desventaja respecto de las centrales (Prebisch, 1949), las primeras adoptan un patrón específico de inserción en el sistema internacional. El proceso económico de Argentina, como país periférico, se ve afectado por el de los países centrales, y está directamente relacionado con él.

En cuanto a China, desde 1978 dio comienzo a un proceso de crecimiento económico ininterrumpido, que la llevó a posicionarse como país central en el sistema económico mundial. China es actualmente la segunda economía del mundo, el principal poseedor de reservas internacionales, el mayor acreedor del Tesoro de Estados Unidos, el primer exportador e importador del mundo (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2017). El PBI del país asiático se posiciona detrás del estadounidense, mientras que superó a Estados Unidos como primera economía en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA) (FMI, 2014). De acuerdo con diversas proyecciones, China logrará ubicarse como primera economía mundial en 2030 (Delgado Muñoz y Martínez Cortés, 2017).

A pesar de la desaceleración económica mundial, consecuencia de la crisis financiera iniciada en 2008, y de la posterior decisión de la dirigencia china de iniciar un proceso de *Nueva Normalidad*, con vistas a centrar la política económica en el mercado interno y a abandonar el modelo enfocado en las exportaciones, China continúa siendo el país que crece a mayor ritmo. Además, ocupa un rol central como importador de alimentos y materias

primas, y exportador de bienes industriales y de capital, y tiene un papel cada vez más relevante de inversor y prestamista en diversos países y regiones. Por lo tanto, aunque China aún debe saldar numerosas deudas en las áreas de educación, acceso a la vivienda, pobreza y cuidado del medio ambiente, por mencionar solo algunos de los desafíos internos pendientes, su relevancia es indiscutible en términos económicos y financieros, pero también políticos, militares y estratégicos, que le confieren el rol de potencia mundial.

Si se parte de la idea de que el Estado argentino adopta, pero también promueve, vía la implementación de la política pública externa e interna, un determinado patrón de inserción internacional, y de que la adopción de ese patrón se complementa, a su vez, con la de un modelo de desarrollo en el plano económico, resultan cruciales las transformaciones descritas en el contexto global a partir del nuevo posicionamiento de China. Su rol central tiene influencia directa en el patrón de inserción y en el modelo de desarrollo argentino. La inserción de nuestro país, y el modelo que adopta, también son consecuencias de un proceso que atañe a diversos actores sociales; entre ellos, las clases, las fracciones de clases, los movimientos sociales, organizaciones e individuos; todos asumen un posicionamiento determinado de cara a un tema en particular (Oszlak y O'Donnell, 1995; Thwaites Rey, 2005). El capital chino cumple un papel crucial en ese proceso, pues, mediante la alianza con empresarios locales, favorece y fortalece el patrón de inserción y el modelo de desarrollo vigente en Argentina.

El Estado, en tanto entidad que reproduce la tensión permanente en torno al control y la regulación de las actividades económicas, dista de ser plenamente autónomo; su margen de acción *relativo* está condicionado por la superposición de intereses entre el sector público y el privado, pero también al interior del sector privado (Lowi, 1992). Por las características señaladas, Argentina es un Estado *intermedio*: no alcanza a reunir los atributos para generar un proceso de desarrollo sostenido, pero cuenta con las herramientas para proponérselo (Sikkink, 1993; Evans, 1995). Al carecer de una estructura burocrática cohesionada y coherente como la weberiana⁶, la interacción entre el Estado y el sector privado conlleva a la formación de *anillos burocráticos* (Cardoso, 1975), es decir grupos de interés que se organizan para lograr determinados objetivos y unen las distintas fracciones de gobierno, de la burocracia, de las empresas, de los sindicatos, etc.

⁶ Para ahondar sobre el reclutamiento selectivo al que son sometidos aquellos que forman parte de la burocracia, en base al aporte de Weber, ver Evans (1995).

La génesis del modelo de desarrollo argentino actual radica en la adopción del esquema agroexportador a mediados del siglo XIX, cuya especialización primaria generó un crecimiento condicionado al interés de los sectores dominantes vinculados a la agroexportación⁷. Ese poder social dominante, en conjunto con las burguesías industriales europeas, condicionaron la evolución económica de nuestro país (Rapoport, 2003). A pesar de esa herencia histórica, el Estado y sus políticas públicas son expresión de los triunfos que, alternativamente, han tenido determinados sectores en la disputa por el poder en la escena económica. En este caso, es de crucial relevancia la incidencia del complejo sojero, asociado al capital extranjero chino.

Para interpretar la complejidad de los vínculos señalados, se retoma el concepto de *trama política* de Viguera (2000), es decir, el proceso a través del que se adoptan e implementan las políticas públicas. Adquiere relevancia la relación entre el Estado y los empresarios, no sólo los nacionales, sino los de capital extranjero chino que, como se evidencia, se alían, favoreciendo intereses mutuos. En esa interacción entre accionar estatal y empresas, dentro de un marco institucional específico, se articulan diferentes estrategias e ideas; y de ella emanan las políticas públicas que dan sustento a determinadas prácticas de parte de los empresarios, locales y extranjeros.

Los rasgos del modelo de desarrollo en un determinado momento histórico resultan de la combinación de esos condicionamientos ideológicos, políticos y económicos. Ellos derivan de las numerosas articulaciones que se dan entre intervención estatal y comportamiento de la *elite económica* (Notcheff, 1994) o de los *actores socioeconómicos predominantes* (Sidicaro, 2001), es decir el conjunto de empresarios individuales o de organizaciones empresarias que poseen mayor peso económico y político y que, a su vez, se alían con sus contrapartes extranjeras, en este caso, de origen chino.

La *trama política* que se estudia se nutre de los ejes analíticos mencionados para comprender las relaciones estatal-empresarias que se conformaron en Argentina de cara al vínculo con China. El estudio de la compleja trama de intereses que existe detrás de esa interacción abarca tanto el marco institucional como el contexto macroeconómico en el que se inserta, y los cambios que éstos evidenciaron entre 2002 y 2015.

⁷ Estos sectores incluían propietarios terratenientes, pero también las burguesías asociadas al comercio importador y exportador, y grupos capitalistas locales que operaban como intermediarios de los capitales extranjeros en las distintas áreas de la economía nacional.

Principales rasgos del funcionamiento del complejo sojero argentino

Argentina es uno de los productores y exportadores de soja y sus derivados más relevantes del mundo. Como muestra el cuadro 1, el crecimiento de su producción ha sido notable. Si bien la causa principal fue la introducción y expansión de la siembra de soja transgénica desde la campaña 1996/97, también incidió el ingreso de China al mercado mundial como importador neto de ese producto desde 2001, luego de su adhesión a la OMC. Contemporáneamente, Argentina transitaba la crisis posterior al abandono del régimen de convertibilidad; de ahí que, gracias a los cuantiosos recursos que se generaban vía exportaciones a China, se considere que se transformó en una *economía–mercado sostén* para nuestro país (Cesarín, 2010, 10).

China se ubicó como primer importador de soja argentina; desplazó, incluso, a los países europeos como destinatarios más importantes. En los años noventa, los Países Bajos, Italia, Alemania y España eran los principales destinos de las exportaciones argentinas de grano de soja. Como recordó un investigador del CEI, “Europa fue la primera en demandar porotos de soja a nuestro país desde mediados de los años ochenta hasta principios de 2000. A partir de ahí, China pasó a adquirir ese producto de forma creciente, hasta convertirse en principal destino”⁸.

⁸ Entrevista realizada el 28 de junio de 2011. Por razones de confidencialidad solicitadas por los entrevistados, se omiten sus nombres y solo se detallan sus cargos y pertenencia institucional.

Cuadro 1

Principales países productores de soja (en millones de toneladas)

	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/2 011	2011/2 012	2012/2 013	2013/2 014	2014/2 015
Estados Unidos	87	72,9	80,7	91,4	90,6	84,2	82,2	91,4	108	104,8
Brasil	52,5	57,9	59,8	57,3	68,8	74,8	65,8	81,7	86,8	97
Argentina	40,5	47,5	46,2	31	52,7	48,9	40,1	49,3	53,4	57
China	15,5	12,7	15,5	15	15,1	14,5	13	12	12,2	11,5
India	8,9	11	9,9	10	12,7	12,2	14,7	11,9	10,5	11,5
Paraguay	3,8	6	6,3	3,9	7,5	8,3	4,3	9,1	10	8,8
Canadá	3,5	2,7	3,3	3,5	4,3	4,2	5,1	5,4	6	6,2
Otros	10,3	9	9,6	11,3	13,2	14,5	16,4	17,3	21,5	20,6
Total Mundial	222	219,7	231,3	223,4	264,9	261,6	241,6	278,1	308,4	317,4

Fuente: INTA (2016)

La concentración se evidencia en las exportaciones argentinas de soja y en su producción: más del 70% de las ventas externas son llevadas a cabo por solo cinco empresas, que entre fines de los años noventa y mediados de los 2000, fueron desplazando a los productores nacionales más importantes de aceite y harina, y tomaron el control casi total de las ventas externas.

A fines de la década de los ochenta, los principales exportadores eran cooperativas y empresas nacionales: la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias, la Asociación de Cooperativas Agrarias y Aceitera Chabás. Luego de 2005, las firmas trasnacionales se convirtieron en líderes. Entre ellas se listan Cargill, China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corp. (COFCO), Louis-Dreyfus, Archer Daniels Midland (ADM), Bunge Argentina y Nidera. Solo dos de las exportadoras más importantes son grandes empresas de capitales nacionales: Aceitera General Deheza (AGD) y Vicentín. Las principales firmas exportadoras son, por lo general, también procesadoras. En algunos casos, también producen soja en establecimientos de su propiedad, o en los que encuentran asociados a grandes empresas dedicadas a la siembra (Vilella *et al.*, 2009).

La concentración en pocas empresas multinacionales se verifica también en la provisión de insumos y agroquímicos, como fertilizantes⁹, herbicidas (glifosato) y semillas transgénicas. La participación de empresas nacionales en la elaboración de agroquímicos es minoritaria; alcanza, en promedio, el 16%. Mientras tanto, las empresas multinacionales importan el 45% de los agroquímicos que circulan en Argentina, y el 39% restante, aunque se producen en el país, combina elementos importados con nacionales (Pengue, 2005).

En Argentina se replica un rasgo central del modelo productivo global del *agronegocio*¹⁰: la existencia de alianzas entre las empresas multinacionales con los socios locales, en un esquema de red. Para asegurarse un vínculo estable en la provisión de la materia prima, su calidad y cantidad, las empresas multinacionales se integran a los proveedores de insumos y maquinaria, y a los productores de soja locales (Peri, 2009). Sólo cinco grupos empresarios de origen nacional e internacional -Los Grobo Agropecuaria, Manuel Santos de Uribelarrea (MSU), El Tejar, Adecoagro y Cresud- funcionan como socios locales de las compañías multinacionales. Por un lado, adquieren de esas empresas el paquete tecnológico para cultivar soja y, por otro, comercializan sus producciones (Taraborrelli, 2014). La producción de soja es un eslabón más del complejo productivo que se inicia con la comercialización de las semillas mejoradas y los agroquímicos. Luego, tiene lugar la fase de exportación del grano sin procesar, o bien se continúa con su industrialización que, en gran parte, también se exporta. En sus diversas etapas, la característica central es la concentración en pocas pero grandes empresas.

En el siguiente apartado, se analiza la evolución de las exportaciones argentinas de soja con destino a China desde 2002. Además de considerar la trayectoria de las ventas externas, se coloca énfasis en la *trama política* y sus respectivas implicancias. Los *actores socioeconómicos predominantes*

⁹ Los de tipo fosforado provienen, principalmente, de la importación y son utilizados, en un 90%, por las once empresas dominantes; mientras que el 45% de los nitrogenados es aportado por compañías de capital nacional.

¹⁰ A partir del aporte de Giarracca y Teubal (2008) y Gras y Hernández (2013), se entiende al modelo de agronegocio como una lógica de producción que involucra a todas las actividades empresariales y a los actores implicados en ellas, que se llevan a cabo en el sector agropecuario. El modelo incluye la actividad agrícola, ganadera, forestal, industrial y comercial, y la provisión de servicios. Opera a través de la provisión de insumos, la compra de tierras, el control del procesamiento industrial y la posterior comercialización, para el mercado interno y para la exportación.

tuvieron un rol crucial en la creación y consolidación del entramado con el Estado a raíz del vínculo con China.

La trama política del intercambio comercial con China

En el comercio internacional de granos y aceite de soja, la Argentina se posiciona como tercer y primer exportador mundial, respectivamente. China, por su parte, fue adquiriendo un rol central como destino de las ventas externas argentinas de granos de soja y, en menor medida, de aceite de soja. Entre 2003 y 2008, los productos del complejo sojero representaron, en promedio, el 76% de las exportaciones a China, con un máximo histórico que ascendió al 84% en 2003. A partir de 2002, el porcentaje de las ventas de aceite de soja creció respecto a las de grano de soja, hasta 2004. Luego, entre 2005 y 2008, las exportaciones argentinas a China de aceite de soja oscilaron entre un mínimo del 18% en 2006, y un máximo del 29,4% en 2007. En 2009, el 45% de las exportaciones totales de aceite de soja argentino se destinó a China, y el 72% de las de grano de soja. En 2012, China adquirió el 52,7% de las exportaciones argentinas totales de grano de soja, y el 16,5% de las de aceite de soja. En 2013, esos porcentajes fueron 58,3% y 10,4%, respectivamente. Finalmente, las ventas argentinas a China de productos del complejo sojero representaron 84,5% en 2014 y 84,9 % en 2015, del total exportado a ese país. Como se explica luego, la tendencia visiblemente decreciente de las adquisiciones desde China de aceite de soja argentino está en estrecha relación con sus políticas de sustitución de importaciones e incentivo a la industria de molienda local. Esa tendencia generó, asimismo, un aumento en las importaciones de porotos de soja.

Resulta menester considerar el contexto en el que China comenzó a ser un destino crucial de los productos agrícolas argentinos, en general, como granos de soja y sus derivados, en particular. Más allá del aumento de su demanda y el consecuente incremento de los precios internacionales, con su adhesión a la OMC a fines de 2001, China había aceptado disminuir los aranceles que aplicaba a los productos agrícolas que, en promedio, bajaron de 31,5% a 17,4%.

Asimismo, en el marco de su estrategia de *Dos mercados, dos recursos*¹¹ y con el objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria¹² -busca garantizar el 95% de las necesidades del país- y proteger su industria procesadora de soja, el gobierno chino priorizó la adquisición de granos de soja, en detrimento de otros productos con mayor valor agregado, como el aceite y la harina de soja. A principios de la década de 1990, introdujo un sistema de almacenamiento de granos. Luego, promocionó sus industrias de molienda, con el objetivo de incrementar su competitividad internacional. Para lograrlo, creó un sistema de reintegro del impuesto al valor agregado para las exportaciones de harina de soja¹³, exceptuó al sector productor del pago del impuesto a los caminos y estableció un sistema de devolución del impuesto a las ganancias para las empresas privadas que exportan¹⁴. Además, introdujo un régimen de precios administrados para los aceites vegetales y creó programas de financiamiento a las industrias locales, que incluyeron el otorgamiento de subsidios y préstamos para construir plantas industriales¹⁵ (López *et al.*, 2010).

El objetivo central era reducir la dependencia de las variaciones en los precios internacionales de la soja, y posicionar la industria procesadora a escala global. Con el apoyo de esos instrumentos, las empresas chinas lograron elaborar, dentro de las fronteras nacionales, productos que antes

¹¹ Esta estrategia se introdujo por primera vez en 1982 de la mano del entonces presidente del PCCh y Secretario General, Hu Yaobang. Luego, fue adoptada por el presidente Jiang Zemin para incentivar el comercio internacional en numerosos sectores de la economía china. El concepto sugiere la dependencia, no sólo del comercio interno, sino además en los mercados internacionales, de la provisión de materias primas y recursos agrícolas (Myers y Guo, 2015).

¹² Los esfuerzos por garantizar la seguridad alimentaria en China tienen una base histórica. Los líderes chinos ya se preocupaban por crear sistemas de almacenamiento de granos en el periodo de Los Reinos Combatientes, entre 475 y 221 a.C. La reciente crisis alimentaria global de 2008 aumentó la preocupación en China por la vinculación entre los cambios en los precios de los alimentos y la inestabilidad. China sólo cuenta con el 8%-10% de la tierra cultivable del planeta (FAOSTAT, 2016). Además, las tierras que pueden ser destinadas a agricultura disminuyen aceleradamente, como consecuencia de la urbanización, la polución y los desastres naturales. A ello se suma la baja productividad agrícola; para aumentarla, precisa de inversiones en mecanización, métodos de cultivo más sofisticados, cooperativas más grandes de productores, entre otras medidas (Myers y Guo, 2015). Ese ha sido uno de los objetivos más importantes de los últimos Planes Quinquenales y de los Documentos N°1 sobre Política Agrícola y Rural, que, desde 2004, publica anualmente el Consejo de Estado y el Comité Central para el PCCh.

¹³ En 2004, la tasa de reembolso se elevó del 5 al 13% (INAI, 2005).

¹⁴ Abarcó no sólo las industrias procesadoras de soja, sino al sector industrial en general.

¹⁵ La mayoría de esas nuevas y modernas plantas procesadoras se localizan en las provincias costeras, cerca de los puertos, para asegurar un acceso rápido al grano de soja que proviene del exterior vía importaciones (INAI, 2008).

importaban. En el Cuadro 2 se exhiben las medidas de promoción y se sintetizan sus objetivos.

Cuadro 2
Medidas de promoción a la industria oleagínosa en China

Medida	Objetivos
Sistema de almacenamiento de granos.	Regular el suministro y la demanda y poder responder, de manera efectiva, a las modificaciones en los precios internacionales de los granos.
Sistema de reintegro del IVA para las exportaciones de harina de soja.	Estimular las exportaciones.
Excepción del pago del impuesto a la construcción de caminos.	Favorecer al sector productor de harina de soja.
Sistema de devolución del impuesto a las ganancias para las empresas privadas exportadoras.	Beneficiar a las empresas que invirtieran en China durante los primeros tres años (en diferentes escalas, de acuerdo a la reglamentación). Luego, las que demostraran que podían exportar al menos el 70% de su producción, gozarían de una reducción adicional del 50% sobre el impuesto.
Régimen de precios administrados para los aceites vegetales.	En el Protocolo de Adhesión de China a la OMC, el gobierno se reservó el derecho de controlar los precios de los aceites vegetales, que incluían aceite de soja, tanto crudo como refinado. Esa medida duró hasta 2004 y buscó proteger la producción doméstica.
Subsidios y préstamos para construir plantas industriales.	Incrementar la capacidad de producción.

Fuente: Elaboración propia en base del Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI) (2005; 2008) y López et al. (2010).

En consecuencia, las exportaciones argentinas de aceite de soja con destino a China disminuyeron. En 2008, las ventas de granos de soja sin procesar a China se mantuvieron estables, pero las de aceite de soja decrecieron, pese a alcanzar los 6.000 millones de dólares. Mientras el gobierno chino solo deseaba adquirir el grano sin procesar, desde la

Argentina se fomentaba la industria de molienda, vía la aplicación de retenciones a las *commodities*.

Cabe destacar que durante el gobierno de Eduardo Duhalde (2/1/2002-25/5/2003), se decidió aplicar derechos de exportación a los productos del complejo sojero. Posteriormente, en la gestión de Néstor Kirchner (25/3/2003-10/12/2007), se aumentaron las retenciones en dos oportunidades. Hasta diciembre 2015, las retenciones aplicadas al grano de soja sin procesar se mantuvieron en 35%, mientras el aceite de soja, la harina de soja y el biodiesel tributaban el 32%. El presupuesto nacional se vio cada vez más supeditado a las ventas externas de soja. Se decidió que una proporción importante de los ingresos fiscales se vinculara a la aplicación de retenciones; la suba del precio internacional de la soja contrinuía con el aumento de la recaudación impositiva¹⁶. Lo inverso ocurrió cuando el precio internacional de la soja disminuyó. El Estado recaudó anualmente unos 25.000 millones de pesos por las retenciones aplicadas a la soja, más de la mitad de lo que recibió en total por derechos de exportación al resto de los productos agrícolas, que sumaron 45.000 millones de pesos. Al respecto, un directivo de la Cámara de Comercio Argentino-China señaló que: “en lo que refiere a las ventas externas argentinas de soja a China, el Estado es el que más se beneficia” (entrevista, 30 de julio de 2014).

La imposición de un porcentaje mayor a los derechos de exportación aplicados al grano de soja creó un incentivo para las grandes empresas que lideran la industria aceitera: les permitió agregar valor al grano sin procesar. Puesto que el aceite de soja abonaba un porcentaje menor por retenciones, se quitó presión impositiva a esas compañías, al tiempo que los mayores costos recayeron sobre los pequeños y medianos productores. La carga impositiva más elevada fue absorbida por los productores, mientras la *elite económica* y el propio Estado se beneficiaban del crecimiento económico de China y su elevada demanda, que contribuyó con el incremento de los precios internacionales de la soja desde principios de los años 2000.

A partir del aumento acelerado de los precios internacionales de la soja y, en consecuencia, de las exportaciones a China, surgieron requerimientos de

¹⁶ Mediante la aplicación de retenciones, se financió el Fondo Social para distribuir subsidios entre jefes y jefas de hogar desocupados (Poth, 2013). Los pagos de la deuda pública se concretaron con los recursos obtenidos a través de los derechos de exportación, al tiempo que la adquisición de divisas vía exportaciones permitió reconstituir las escasas reservas del Banco Central y controlar la especulación cambiaria (Makler, 2008). Los recursos que aportaba el sector agropecuario contribuían a financiar otras medidas que daban sustento al modelo planteado desde el gobierno.

las grandes empresas nacionales y multinacionales que lideran el complejo sojero. Esas compañías solicitaron ser tenidas en cuenta al momento de negociar el Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones entre la República Argentina y la RPC del 17 de noviembre de 2004. Entre las cláusulas más importantes se destaca el compromiso de Argentina de otorgar a China el estatus de *economía de mercado*. El gobierno de Néstor Kirchner se había resistido, en un primer momento, a la concreción del Memorando. Desde el discurso¹⁷, el sector industrial argentino y el mercado doméstico eran una prioridad, y la firma del convenio implicaba dejar a un lado ese objetivo, puesto que, al otorgar ese estatus a China, se iba a permitir la entrada de sus productos manufacturados al mercado local. Finalmente, una vez que Brasil aceptó dar estatus de *economía de mercado* a China, Argentina entendió que debía seguir el mismo rumbo. Por la relevancia de la relación comercial sino-brasilera para China¹⁸ y el liderazgo de Brasil a escala regional, el margen de maniobra política de Argentina se redujo,.

A cambio del reconocimiento, el Estado argentino, ante las presiones de la *elite económica* del complejo sojero, solicitó concesiones comerciales. En el Memorando se acordó elevar el valor anual de las exportaciones argentinas a 4.000 millones de dólares por encima del entonces vigente, en un periodo de cinco años. Detrás de ese compromiso, yacía el interés de las empresas por continuar incrementando sus exportaciones. Si bien las concesiones comerciales estipuladas en el Memorando aumentaban las posibilidades de exportación de esos *actores socioeconómicos predominantes*, la política económica impulsada por el gobierno de mantener un tipo de cambio alto de flotación administrada por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) resultó, también, favorable para incrementar las ventas externas. A ello se sumó, luego, el acelerado proceso inflacionario, que disminuyó los costos locales de las grandes compañías vinculadas al complejo sojero.

En la concreción del Memorando se verificó una intervención estatal cuya orientación responde a la persecución de ciertos objetivos y/o intereses sectoriales, por sobre otros. Dados los beneficios que implicaba la firma del

¹⁷ Al afirmar que *desde el discurso*, el entonces presidente se jactaba de haber implementado un modelo de desarrollo que incentivaba la industrialización, se hace referencia a que, en los hechos, eso no fue tan así. Durante las presidencias de Kirchner y Fernández, distó de existir una política industrial. Si bien en la etapa 2003-2011, la actividad industrial registró un crecimiento, éste fue a base, principalmente, de la capacidad ociosa instalada. Se registró crecimiento industrial, pero no cambios estructurales.

¹⁸ Brasil es el principal socio comercial de China en la región, no solo en términos de los volúmenes de comercio bilateral, sino también por los altos niveles de cooperación.

convenio, la *elite* del complejo sojero presionó para que el Estado argentino lo concretara en 2004. Además, como se aborda más adelante, fue la que, durante la posconvertibilidad, se mostró a favor de que la Argentina mantuviera una relación cooperativa con China, para disuadir tensiones bilaterales que pudieran complicar sus ventas. He aquí la formación de *anillos burocráticos* de los que habla Cardoso (1975), que se sustentan en relaciones de tipo clientelares entre el Estado y los empresarios. La *elite* ejerció, sin restricciones, prácticas que consolidaron una *trama política* específica. Se generaron espacios donde los empresarios obtuvieron ganancias extraordinarias, vía incentivos a sus exportaciones; esas ganancias se derivaron de la existencia de privilegios, pues el Estado tuvo en cuenta sus requerimientos al momento de negociar el Memorando con China.

El vínculo con China adquirió suma relevancia para el Estado argentino, en especial en lo relativo a la promoción de las exportaciones de productos agrícolas. Un funcionario de la Consejería Agrícola en la Embajada Argentina en Beijing confirmó que:

Tal fue la importancia que se le dio a China que, en 2004, se abrió la Agregaduría Agrícola en Beijing. Argentina sólo cuenta con cuatro representaciones de este tipo en el mundo. Las otras tres se ubican en Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea. China es hoy el país más importante en las relaciones exteriores de Argentina. De hecho, el conflicto por el aceite de soja en 2010 generó un replanteamiento; a partir entonces, la relación con China se volvió estratégica para Argentina (entrevista, 20 de octubre de 2015).

Con el Memorando de Entendimiento de 2004 como marco ordenador y punto de partida para el fortalecimiento del vínculo bilateral, a continuación, se exponen los hechos, y sus actores más trascendentes, creadores y fortalecedores de una *trama política* entre el Estado y los empresarios del complejo sojero. Se analiza, en primer lugar, el conflicto por el glifosato importado desde China; luego, el suscitado por el aceite de soja y, finalmente, el desembarco de empresas agrícolas chinas que, ante la imposibilidad de apropiarse de tierras, se posicionaron entre las líderes del acopio y procesamiento de soja en la Argentina.

El glifosato chino y la puja de intereses con Monsanto

En el marco del modelo productivo del *agronegocio*, la concentración también se evidencia en la provisión de semillas y agroquímicos. Los pequeños y medianos productores agrícolas fueron perdiendo autonomía: aumentó su dependencia de un mercado controlado por las grandes empresas

que proveen el paquete tecnológico. Dada esa dinámica, el acceso al herbicida glifosato tuvo, y tiene, un peso trascendental en el esquema de producción.

Durante la segunda mitad de la década de 1990, el glifosato utilizado para cultivar soja se importaba tanto de Estados Unidos como de China, aunque el primer país era el proveedor más importante. El mercado local de glifosato había sido, históricamente, liderado por Monsanto, quien controlaba entre el 45 y 50%. También participaban empresas nacionales como Atanor y Formulagro. El resto de la distribución, fue captado, progresivamente, por firmas que lo importaban desde China, pues sus precios eran más convenientes.

En 2002 se inició un conflicto entre Monsanto y Atanor, por un lado, y las empresas importadoras de glifosato chino, por otro. Monsanto y Atanor solicitaron una investigación en la Secretaría de Industria, Comercio y Minería; alegaban que existía *dumping*¹⁹ en las compras externas del herbicida efectuadas a China. El precio del glifosato chino era mucho menor que el producido en Argentina²⁰. En base a ese reclamo, el gobierno abrió una investigación en la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE).

Cuatro entidades representantes del sector agropecuario argentino se mostraron a favor de la importación de glifosato chino. Entendían que, de no ser así, el mercado del herbicida quedaría en manos de solo dos empresas. Además, si se cancelaban las importaciones desde China, se afectaría a 14 empresas que elaboraban el producto en base al adquirido en ese país. Una de las entidades que se mostró a favor fue la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), en tanto la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) era la principal importadora de glifosato. Las autoridades de la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) también se declararon a favor de la importación; temían que el mercado se convirtiera en un monopolio. Es más, afirmaban que, de ser así, se afectaría directamente al productor (Varise, 2003). En aras de defender esos intereses, los presidentes de las cuatro entidades se reunieron con el entonces Consejero Económico de la Embajada China, Wang Chuanxin, y convalidaron que el

¹⁹La denuncia de Monsanto por *dumping* no se limitó a la Argentina. En la Unión Europea y Brasil logró que se certificara la existencia de *dumping*, a diferencia de lo ocurrido en Australia y Argentina. Su accionar tuvo lugar en el marco de una estrategia comercial ofensiva a escala global por el reclamo de cobro de regalías.

²⁰ El producto se ofertaba en Argentina a un precio final entre 2,60 y 3 dólares el litro, mientras el glifosato chino se vendía a 2,2 dólares el litro.

herbicida importado desde China no ingresaba a la Argentina a precios de *dumping*.

Finalmente, las autoridades argentinas decidieron desestimar los cargos. En 2004, el Ministerio de Economía cerró el caso, sin determinar la existencia de *dumping* en las importaciones de glifosato chino. Esa reacción era esperable, dados los elevados recursos que captaba el Estado a través de la aplicación de retenciones a la soja (López *et al.*, 2010). Además, las cuatro entidades mencionadas habían presionado para continuar importando el producto.

Ante la evidencia de los beneficios que otorgaba el nuevo modelo productivo para el desempeño de la economía en general, y del complejo sojero en particular, resultaba imprescindible lograr el abastecimiento de glifosato y sostener los altos niveles de producción; sobre todo porque, en paralelo, Monsanto presionaba por cobrar regalías y mantener el monopolio. El glifosato originado en China cubrió esa necesidad, las compras externas del herbicida a ese país continuaron en ascenso. Todas las partes se beneficiaron: el Estado, vía captación de recursos con las retenciones; las empresas, porque continuaron produciendo y exportando. Por su parte, China se aseguró la provisión de la materia prima.

En apariencia, el vínculo comercial con China no presentaba tensiones. Sin embargo, en el apartado que sigue se estudia el conflicto por el aceite de soja argentino; resultado, en parte, de las políticas que el Estado implementó en base a las presiones del sector industrial.

El conflicto por el aceite de soja

Entre abril y octubre de 2010, China suspendió sus compras de aceite de soja argentino. Esa decisión tuvo dos causas centrales. Primero, ante el incremento acelerado de las importaciones de origen chino, en agosto de 2007 el gobierno argentino decidió aplicar medidas restrictivas -derechos anti-*dumping*, salvaguardias y licencias no automáticas- sobre determinadas compras a China, para proteger a los sectores de la industria argentina, considerados *sensibles*²¹. Segundo, China había fortalecido el desarrollo de sus industrias procesadoras, adquiriría grano sin procesar y reducía sus compras de productos con valor agregado que compitieran con los elaborados localmente.

²¹ Considerados así por su intensidad en la generación de empleo, entre ellos se listan calzado, textiles e indumentaria, juguetes, metalúrgica, línea blanca, motocicletas y papel (Porta *et al.*, 2009).

A raíz de la implementación de las medidas restrictivas por la parte argentina, China efectuó un pedido formal de explicaciones al gobierno. Luego, durante casi de ocho meses de 2010, el Ministerio de Comercio chino prohibió el ingreso de aceite de soja argentino, por considerar que incumplía con el estándar nacional chino para las importaciones de ese producto (GB1535-2003)²². En concreto, adujo un exceso de solvente²³ -el máximo tolerado era de cien partes por millón de residuos de hexano-. Esa decisión redujo un 44% el volumen de las exportaciones argentinas de aceite de soja, en relación al mismo periodo de 2009. Como medida paliativa, se diversificaron las exportaciones de aceite de soja a otros destinos, a los que ya se vendía, pero menos que a China. Entre ellos, sobresalieron India e Irán, y también Bangladesh, Corea del Sur, Egipto, Argelia, Perú, Venezuela y la Unión Europea.

Según un informe del INAI (2012), en los tres primeros trimestres de 2011 las importaciones de aceite de soja argentino desde China aumentaron respecto al mismo periodo de 2010, pero se mantuvieron por debajo de los niveles alcanzados en periodos anteriores (50% menos que los volúmenes de 2007 y 2009). El sector privado argentino denunció, por su parte, que la prohibición de ingreso al mercado chino se prolongó hasta, al menos, mayo de 2011.

La alta concentración de las exportaciones argentinas hacia China en pocos productos puso en evidencia la vulnerabilidad de nuestro país ante ese tipo de crisis. El gobierno chino se amparó en medidas fitosanitarias para obstaculizar el acceso a su mercado y perjudicó la balanza del comercio bilateral. Argentina venía asumiendo, mediante la firma diversos acuerdos, memorandos y cartas de intención con China, una serie de compromisos en materia comercial que, ante las políticas restrictivas aplicadas a los bienes

²² Dictada a mediados de 2003 y puesto en vigencia en octubre de 2004, esta norma nunca había sido aplicada con anterioridad. De hecho, en enero de 2005, China y Argentina habían firmado un acuerdo entre la autoridad sanitaria y de cuarentena de China, la Administración Estatal General de la RPC (AQSIQ, por sus siglas en inglés), y la SAGyP, donde China se comprometía a aplicar la norma sin restringir las importaciones de aceite crudo de soja proveniente de Argentina (INAI, 2012).

²³ Si bien esta fue la primera explicación que las autoridades chinas presentaron, quedó descartada porque varias empresas argentinas podían ofrecer el estándar que solicitaba China, pero no lograron concretar las operaciones. Además, China continuó adquiriendo aceite de soja desde otros orígenes, en especial, Estados Unidos y Brasil, que redujeron sus ventas a otros destinos para abastecer la demanda china. El aceite exportado a China desde otros países distaba de contar con menores residuos de hexano en comparación con el argentino; de ahí que la parte argentina desestimara la explicación del exceso de solvente (INAI, 2012).

manufacturados procedentes de ese país, incumplían los pactos establecidos. Si bien China continuó adquiriendo soja en grano y otros productos primarios, el conflicto por el aceite de soja significó un punto de inflexión en la relación.

De acuerdo con un funcionario de la Conserjería Agrícola en Beijing:

El conflicto comercial por el aceite de soja en 2010 es el más importante que Argentina ha tenido con China. Ese país tomó una posición dura ante las 90 medidas anti-*dumping* que Argentina le venía aplicando a los productos industriales. Además, su decisión coincidió con la publicación de un documento de política que contenía los "Lineamientos para promover el sano desarrollo de la industria procesadora de soja", de parte de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR) de China. Ante la prohibición de la entrada de aceite de soja argentino, China comenzó a comprarle a Brasil y Estados Unidos (entrevista, 20 de octubre de 2015).

Durante el conflicto, representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), de la Embajada Argentina en China y de la Agregaduría Agrícola del MAGyP en la Embajada, trabajaron en conjunto. El 5 de abril de 2010, el canciller Jorge Taiana citó a una reunión al embajador de China en Argentina, Gang Zeng, y le entregó un mensaje formal, que el representante chino se comprometió a enviar a su país. Luego, entre el 31 de mayo y el 1 de junio de 2010, una delegación compuesta por el Secretario de Industria y Comercio, Eduardo Bianchi; el vicepresidente del SENASA, Carlos Paz, y el secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, Alfredo Chiaradía, viajó a China para reunirse con funcionarios del Ministerio de Comercio chino. Aunque la cuestión de fondo quedó irresuelta, el gobierno chino permitió que los barcos argentinos que estaban en tránsito descargaran el aceite de soja. Posteriormente, se llevó a cabo una visita de Estado a China. En la misión comercial de la presidente Cristina Fernández entre el 11 y 15 de julio de 2010, se definió la creación de una comisión²⁴ que, según el canciller Héctor Timerman, resolvería los

²⁴ En el *Memorandum de entendimiento entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China para expandir y diversificar su relación en materia de comercio e inversiones*, de julio de 2010, se declara que "se dará mayor impulso a las negociaciones en materia sanitaria y fitosanitaria relacionadas con la inspección y cuarentena de los productos agrícolas y de alimentos, como con la evaluación y registro de los establecimientos correspondientes, vía garantía, a su vez, de las condiciones sanitarias y de inocuidad de los productos agropecuarios exportados respondan a los requerimientos del país

conflictos que habían impedido la exportación de aceite de soja argentino (INAI, 2010; 2012).

Al respecto, un funcionario de la Conserjería Agrícola de Beijing expresó: La visita de Cristina Fernández a China en 2010 tuvo lugar poco tiempo después de la entrada de Julián Domínguez²⁵ al Ministerio de Agricultura. El ministro acompañó a la presidente en esa visita; se entendió que había que mejorar el vínculo con China y se buscó optimizarlo. En noviembre de 2010, el ministro de Agricultura chino, Han Changfu, visitó Argentina y, junto con Julián Domínguez, firmaron un acuerdo que creó el Comité Mixto Agrícola Argentina-China, con el objetivo de darle trayectoria al vínculo. Domínguez volvió a visitar China a fines de ese mes, pero esta vez con una delegación de 30 personas. China se había convertido en una prioridad para el Ministerio (entrevista, 20 de octubre de 2015).

En cuanto al Comité Mixto, se establecieron planes de trabajo por dos años, que desde 2012 se extendieron a cinco años. Al interior del Comité se crearon diversos Grupos de Trabajo en materia agropecuaria²⁶. Respecto al establecido en biotecnología y bioseguridad agrícolas, un funcionario de la Conserjería Agrícola en Beijing destacó que “la Argentina es el país que tiene la relación más cercana en temas de biotecnología con el Ministerio de Agricultura chino” (entrevista, 20 de octubre de 2015). En lo que refiere al Subcomité de Semillas, afirmó que “se está buscando posicionar a la Argentina como proveedor de semillas contra estación” (entrevista, 20 de octubre de 2015).

El funcionario entrevistado en Beijing resaltó el énfasis que el gobierno otorgó al vínculo bilateral:

Desde las gestiones de Julián Domínguez en adelante, pasando por Norberto Yaguar y Carlos Casamiquela, China es una prioridad. Además de los avances mencionados, se incentivó la renovación del convenio de vinculación tecnológica entre el INTA y la Academia China de Ciencias Agrícolas (entrevista, 20 de octubre de 2015).

importador”. También se afirma que “se seguirán las acciones y su grado de desarrollo en el marco de la Comisión Mixta Económico-Comercial”.

²⁵ Mandato iniciado el 1 octubre de 2009.

²⁶ Existe un Subcomité de Pesca, un Grupo de Trabajo en Materia de Biotecnología y Bioseguridad Agrícolas, un Subcomité de Semillas, un Grupo de Trabajo sobre Cooperación Láctea, un Grupo de Trabajo sobre Cooperación Hípica, un Grupo de Trabajo sobre Comercio e Inversiones Agrícolas y un Grupo de Trabajo sobre Cooperación Veterinaria, cuya finalidad, según el funcionario entrevistado en la Agregaduría Agrícola, fue producir una vacuna anti aftosa en China con tecnología argentina, a través del laboratorio Bagó.

Detrás de la prioridad otorgada por el Estado argentino a los lazos con China, yacían los intereses de los *actores socioeconómicos predominantes* del complejo sojero. China había devenido, desde 2002, en un mercado crucial para el óptimo funcionamiento del modelo productivo; no debía repetirse lo acontecido con el aceite de soja. Si bien desde el discurso, el gobierno impulsaba y fortalecía el desarrollo industrial, en los hechos, enfatizaba la implementación de políticas públicas que consolidaban el agronegocio.

La investigación y el desarrollo biotecnológico fue central en la política pública de la gestión de Néstor Kirchner. El gobierno de Cristina Fernández consolidó ese camino. El establecimiento de acuerdos de cooperación biotecnológica con China coincidió con esos objetivos. El Estado argentino, con margen de acción *relativo*, promovió una determinada inserción internacional, que se adaptó a los requerimientos de la *elite económica* y fortaleció el poder de esos grupos dominantes.

A continuación, se analizan las alianzas establecidas entre los *actores socioeconómicos predominantes* del complejo sojero y las empresas de capitales chinos que invirtieron en diversas etapas de la cadena productiva de la soja. Se expone cómo las firmas locales convalidaron la llegada de diversas inversiones a la Argentina, en el marco de la *trama política* conformada con el Estado.

La trama política de las inversiones chinas

En el Memorando de Entendimiento sobre Inversiones entre el Ministerio de Economía y Producción de Argentina y el Ministerio de Comercio de China de junio de 2004, se declaró la “necesidad de estimular las inversiones entre la República Argentina y la República Popular China, y generar un ámbito de diálogo tendiente a la concreción de proyectos de mutuo interés”. El Memorando de noviembre de ese año, retomó esas intenciones, ambos gobiernos pactaron establecer y desarrollar un vínculo estratégico bilateral para fomentar el comercio y las inversiones.

Con ese Memorando como marco, se concretaron inversiones chinas en las diversas etapas del complejo sojero: desde la provisión de insumos, hasta el acopio, procesamiento, transporte y comercialización. En ese contexto, los grupos empresarios locales y las empresas estatales y privadas chinas tejieron alianzas; que el Estado, por acción u omisión, convalidó.

El arribo de COFCO y Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group

A partir de los convenios establecidos en materia de inversiones, fue de público conocimiento el interés de compañías chinas en adquirir campos en las zonas fértiles para el cultivo de soja, por ejemplo, en los alrededores de Pergamino, provincia Buenos Aires; Venado Tuerto y Rosario, provincia de Santa Fe. Sin embargo, desistieron de comprarlas por los altos precios. Posteriormente, otras firmas de origen chino tomaron control de empresas dedicadas al acopio y a la exportación de granos. Primero, Noble se radicó en Argentina en 2005, luego, COFCO adquirió parte de Nidera y de Noble - 51% de las acciones de cada una- en 2014, para finalmente, en 2015, comprar el total de las acciones de la última, y en 2016, totalizar el 100% del paquete accionario de Nidera.

Al tomar control total del paquete accionario de Noble, COFCO se convirtió en una de las comercializadoras de soja y otras materias primas más relevantes del mundo. En Argentina, la empresa quedó a cargo del puerto propio que construyó Noble en el río Paraná, en la localidad santafesina de Timbúes; de la planta de prensado de soja inaugurada en 2008; y de la de molienda de granos, que comenzó a funcionar en octubre de 2010. También pasó a controlar la planta de biodiesel que Noble instaló en mayo de 2011. La compañía estatal china no sólo participa de distintas etapas de producción y procesamiento de soja sino, además, cuenta con infraestructura propia, que le permite exportar fácilmente a su país.

En cuanto a Nidera, su actividad abarcaba todos los eslabones del complejo sojero: producción de granos de soja, pero también de aceites, harinas y derivados; recepción, almacenamiento, acondicionamiento, comercialización y exportación. A su vez, realizaba tareas de investigación, mejoramiento genético, producción y comercialización de híbridos y variedades para el mercado de semillas de soja. Adicionalmente, comercializaba y distribuía una gran variedad de insumos como fertilizantes, herbicidas, fungicidas, etc. Al adquirir el paquete accionario completo, COFCO pasó a contar con dos plantas aceiteras en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, accedió al banco genético de la empresa y tomó control del muelle norte de descarga de fertilizantes y aceites vegetales en el Puerto General San Martín, inaugurado en 2015.

La presencia de COFCO en la Argentina está en estrecha relación con su operatoria a nivel mundial. La empresa compite con las grandes corporaciones que lideran el comercio agrícola y de cereales a escala internacional. Las firmas ADM, Bunge, Cargill y Dreyfus, conocidas como "ABCD", controlan prácticamente el mercado de materias primas en

América del Norte y del Sur; se hacen de los granos que les proveen los productores y ofrecen servicios agrícolas e infraestructura. El equipo de investigación del Ministerio de Agricultura chino, a través de numerosos informes, recomendó minimizar las inversiones de empresas chinas en el exterior para adquirir tierras, e incentivar aquellas destinadas a logística y procesamiento de productos agrícolas (Myers y Guo, 2015). De allí que COFCO obtuviera cuantiosos recursos del Banco de Desarrollo de China (BDC) y del Banco Agrícola de China para financiar sus inversiones.

En 2008, la CNDR publicó un documento que establecía los “Lineamientos para promover el sano desarrollo de la industria procesadora de soja”. Allí, exponía las dificultades presentes en la industria procesadora de soja, a pesar de las medidas de promoción que se venían aplicando. Entre los problemas identificados en ese documento, sobresalen la capacidad ociosa de la industria -según el Centro Nacional de Información sobre Granos y Aceites de China (CNGOIC), alcanzaba el 50% en 2011)-; la participación, cada vez mayor, de empresas multinacionales dedicadas al procesamiento de soja en China; empresas nacionales con incapacidad de afrontar riesgos y tecnológicamente atrasadas; y alta dependencia de la soja importada desde Estados Unidos, Brasil y Argentina (Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en la RPC, 2008).

El documento afirma que la producción nacional es insuficiente para abastecer la creciente demanda doméstica y que la importación de grandes volúmenes de soja podría exponer a China a la dependencia de los mercados externos. Por ese motivo, se insta a fortalecer la capacidad de negociación de las compañías chinas en el mercado internacional, para obtener la materia prima a precios más convenientes. Asimismo, impulsa a las empresas chinas fabricantes de aceite a salir al exterior, en búsqueda del abastecimiento directo de soja desde los proveedores. La propuesta incluye arrendamiento de terminales portuarias, adquisición de participación accionaria en empresas agrícolas, alquiler de tierras destinadas a cultivo y establecimiento de plantas procesadoras en otros países.

Esas recomendaciones no sólo permiten contextualizar y entender el desenvolvimiento de COFCO, sino también analizar el de la empresa estatal china Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group. Se trata de la compañía estatal más importante en el rubro alimentario de ese país; está volcada a la producción agrícola y ganadera, y a la provisión de insumos utilizados en esas actividades. Cuenta con el 13% de las tierras de la provincia de la que es originaria, Heilongjiang. Está presente en casi todos los continentes y recibe respaldo financiero de los bancos estatales chinos.

En Argentina, la firma estableció un *joint venture* con Cresud S.A., en el año 2011, con el objetivo de adquirir tierras y sembrar soja. Cabe aclarar que la empresa agropecuaria Cresud pertenece a la familia Elsztain y es una de las mayores propietarias de tierras, tanto en la Argentina, como en Paraguay y Brasil.

En octubre de 2011, la compañía estatal china y el gobierno de la provincia de Río Negro, mediante la intervención del entonces gobernador Miguel Saiz, suscribieron el “Acuerdo de Cooperación para el Proyecto de Inversión Agroalimentario entre Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group CO., LTDA y el gobierno de la Provincia de Río Negro, Argentina” para explotación futura e instalación de riego en el valle medio e inferior del Río Negro. El convenio preveía una inversión de 1.500 millones de dólares en diez años y la construcción de un sistema de riego. El proyecto abarcaba una superficie de 320.000 hectáreas aproximadamente, e implicaba la construcción de obras energéticas en el Río Negro medio.

En ese primer acuerdo, mientras la empresa china se comprometía a instalar una nueva sede en la provincia en un plazo de 90 días posterior a la firma del convenio, el gobierno rionegrino asumía la responsabilidad de asistir a la compañía mediante la realización de los trámites necesarios para exceptuar a la empresa china del pago de impuestos provinciales, tasas, ingresos brutos, sellos y patentes, entre otros. Adicionalmente, el gobierno provincial asumió que tramitaría ante la Nación y el BCRA la excepción del pago, por parte de los capitales de esa empresa, de encajes bancarios.

Luego se sumó un segundo convenio, denominado “Convenio de cooperación para la presentación de una propuesta de inversión para la instalación de una nueva terminal portuaria en el área del puerto de San Antonio Este”. Mediante el acuerdo, se cedía a la empresa china la utilización de una parte de las instalaciones portuarias, y la firma se comprometía a realizar una inversión a futuro para construir una nueva terminal portuaria. Esa inversión estaría amparada en la Ley Provincial 3484.

A través de un anexo a los convenios, el gobierno provincial se comprometió a garantizar a la empresa china la mejor política de inversión, mediante, si fuera necesario, la creación de leyes. También asumiría todos los gastos generados durante la etapa de estudio de la inversión, y dejaría a disposición un terreno de 3.000 ha para que la empresa utilizara como campo experimental para cultivo de alto rendimiento, al tiempo que dispuso la cooperación en materia de semillas, fertilizantes, agroquímicos, pesticidas, etc. En el anexo, la provincia cedía a la empresa china una extensión de 5 ha del puerto de aguas profundas de San Antonio Este, sin cargo, durante 50 años, plazo que, una vez cumplido, se renovarían automáticamente.

El convenio, en línea con las recomendaciones de la CNDR, no implicaba que la empresa china adquiriera tierras; el Estado provincial asumía el compromiso de adoptar la forma de arrendamiento de los campos fiscales a productores y empresas privadas en distintas localidades rionegrinas. Heilongjiang Beidahuang se comprometía a instalar sistemas de riego para que los productores y las empresas pudieran cultivar soja, trigo y colza, entre otros productos. El financiamiento del proyecto estaría a cargo de la compañía estatal china, con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo. La empresa compraría de manera exclusiva, y durante veinte años, la producción, a los precios internacionales vigentes, y se encargaría de su comercialización en la provincia de Heilongjiang.

Aunque las autoridades de Río Negro argumentaron que el convenio beneficiaba directamente a los productores locales que se asociaran al proyecto, los principales impulsores del convenio fueron los grandes arrendatarios de tierras ligados a capitales externos de la región (Laufer, 2013). El grupo Miguens-Bemberg Holding (MBH) compone un consorcio de propietarios de tierras y empresarios asociados o intermediarios de capitales foráneos, que poseen importante presencia en esa zona. Empresas como Patagonia Organic Meat Co. (Pomco) y Agropecuaria Cantomi S.A., que son parte de MBH, tienen a cargo tierras en el valle medio de Río Negro y solicitaron, en junio de 2011, autorización para captar agua destinada a riego para más de 4.000 ha en el departamento de Avellaneda, ubicado en esa provincia. El convenio con la empresa estatal china resultaba también funcional a los intereses de las empresas, extranjeras e intermediarias, dedicadas al agronegocio.

Finalmente, el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro respondió a favor de un amparo judicial contra la implementación del convenio. En diciembre de 2011, el Congreso de la Nación aprobó la ley 26.737, que estableció un límite a la adquisición de tierras argentinas por parte de extranjeros, en busca de evitar el avance del acaparamiento de tierras. El principal objetivo de la ley fue restringir a China el acceso a las tierras; aunque no se explicitó, el conflicto por el convenio en Río Negro significó un antecedente relevante (Paz, 2014). No obstante, como se mostró en el caso de COFCO, las empresas chinas buscaron vías alternativas de continuar avanzando en el sector agropecuario.

La *trama política* creada a partir de la influencia de los grandes empresarios locales en la economía y en las áreas de toma de decisión estatales, les permitió promover el otorgamiento de privilegios y concesiones a los inversores extranjeros. Los grupos empresarios argentinos, propietarios

y arrendatarios de vastas extensiones de tierras, incidieron en la intervención estatal a escala nacional, pero también provincial y municipal; devinieron en socios y/o intermediarios de las empresas privadas o estatales chinas que hoy participan en la provisión de insumos, procesamiento y comercialización de soja en la Argentina.

Los grandes grupos empresarios locales también funcionaron como socios y/o intermediarios de las inversiones que se concretaron en infraestructura y logística ligada al transporte de soja, y en las efectuadas en empresas dedicadas a la fabricación de fertilizantes. A continuación, se expone cómo funcionó la *trama política* en esos casos.

Inversiones en ferrocarriles y fertilizantes

Uno de los ejemplos más representativos de las inversiones chinas destinadas a la construcción de infraestructura y al mejoramiento del transporte en la Argentina es el del ferrocarril Belgrano Cargas²⁷, plan inversor iniciado en 2006. En la gestión presidencial de Néstor Kirchner, se dio la concesión ferroviaria a la Sociedad Operadora de Emergencia (SOE S.A.), conformada por SOCMA (del Grupo Macri) y, a su vez, asociada, mediante Shima S.A., con la aceitera china Sanhe Hopeful Grain & Oil. Al mismo tiempo, de SOE participaban Benito Roggio Transportes y EMEPA - empresa dedicada a la reconstrucción y reparación de coches-, los gremios La Fraternidad y Unión Ferroviaria, y la Federación de Camioneros. La compañía china Sanhe, liderada por el socio de Franco Macri²⁸, Shi Kerong, procesaba unos 3 millones de toneladas de soja por año, que transportaba a China a través de cinco líneas ferroviarias de uso exclusivo gracias a la concesión (Laufer, 2009). La gestión y operación del contrato de gerenciamiento con SOE S.A. fue concluida en febrero de 2013, luego de su intervención en octubre de 2012. En mayo de 2013, se volvió a estatizar, por medio del decreto 566/2013, y pasó a llamarse Belgrano Cargas y Logística

²⁷ Según un informe estadístico de la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT, 2015), el ferrocarril Belgrano Cargas cuenta con una red operativa de unos 7.300 km. Recorre 14 provincias argentinas del norte y centro del país y se conecta, por medio de Bolivia y el norte de Chile, con la salida al Océano Pacífico. Transporta, en especial, granos y productos agrícolas desde las regiones agropecuarias a los puertos de Barranqueras, Rosario y Buenos Aires.

²⁸ La Asociación para la Promoción de la RPC en el Mundo le asignó a Franco Macri el título de consejero para las inversiones chinas en América Latina. Fue, además, uno de los principales promotores de la creación de la Cámara de la Industria y el Comercio Argentino-China.

S.A. Desde entonces, es operada por el Estado nacional, en el marco del Ministerio de Transporte.

Si bien el gobierno argentino mantuvo negociaciones con la China National Machinery & Equipment, Export & Import Corporation (CMC) para la mejora del ferrocarril Belgrano Cargas durante varios años, en julio de 2010, en la visita de Estado de la presidente Cristina Fernández a China, se firmó el acuerdo que refiere al Belgrano Cargas²⁹. Entre los tres contratos, el más importante implicaba la renovación, compra de material y tecnología para el ramal Belgrano Cargas, por un monto de 2.500 millones de dólares, a las empresas estatales chinas China Northern Railway y China Southern Railway. El 85% del financiamiento para esas adquisiciones sería a través del BDC, mientras Argentina aportaría el 15% restante.

Los préstamos de los bancos chinos en este tipo de acuerdos son parte del proyecto, pero su rol también implica establecer las condiciones que debe cumplir la Argentina para el financiamiento. Entre ellas, se destaca que el 100% de los equipos y tecnología que se adquieran debe ser de origen chino.

Entre el 23 y 26 de junio de 2012, el Primer Ministro chino Wen Jiabao visitó la Argentina y confirmó que se garantizaría el otorgamiento de los préstamos para financiar la reactivación del ferrocarril Belgrano Cargas. Las líneas de crédito tendrían por objetivo reactivar y poner en valor 1.500 km de vías de tren extendidas por varias provincias del país. El contrato de financiamiento que firmó el Ministerio de Economía con el BDC y el Banco de Industria y Comercio de China implicaba 9.500 millones de dólares. El préstamo es a 15 años y Argentina comenzaría a devolver los fondos luego de cinco años de la firma del contrato. Como se había acordado en 2010, gran parte de ese préstamo debía utilizarse para adquirir equipamiento y tecnología a las empresas estatales chinas. Sin embargo, en 2012 el programa de renovación estaba paralizado, dadas las dificultades macroeconómicas que atravesaba la Argentina, que le impedían hacer su aporte del 15% pautado.

En 2015, el gobierno firmó una carta de intención con la CMC para un nuevo financiamiento por 2.470 millones de dólares, que también serían invertidos en el transporte ferroviario de cargas. Finalmente, en julio de 2016, a través del Decreto 868/2016, el gobierno del presidente Mauricio

²⁹ Se trató del “Acuerdo de cooperación para la construcción de infraestructura en materia de comunicaciones entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China”, firmado el 13 de julio de 2010. Entró en vigor ese mismo día, por 5 años.

Macri ratificó el proyecto de rehabilitación del ferrocarril Belgrano Cargas. La inversión se destinaría a incorporar nuevas locomotoras y vagones, y a reparar la mitad de las existentes. El BDC financiaría nuevos rieles para alrededor de 3.800 km, la renovación de unos 380 km de vías y la capacitación de personal.

De acuerdo con un directivo de la Cámara de Comercio Argentino-China:

Para el gobierno chino, la logística y el transporte de granos resulta un tema estratégico, por esa razón destinan inversiones a Argentina. Además, sin las inversiones chinas, sería imposible para nuestro país renovar el Belgrano Cargas. Las inversiones desde China se van a acrecentar cada vez más. (entrevista, 30 de julio de 2014).

Desde otra perspectiva, una economista de la UIA señaló que:

Desde aquella primera visita de Hu Jintao a la Argentina, se habla de complementariedad en términos discursivos, pero en términos productivos no es tal; se sigue promoviendo el país agro-exportador del lado argentino, y la importación de valor agregado vía China. La idea de las inversiones en infraestructura significa garantizar que sea relativamente barato el transporte de la mercadería que va a China, y reducir el costo que implica el traslado en camión (entrevista, 29 de julio de 2014).

Las empresas chinas también concretaron inversiones en producción de insumos para la soja. La compañía Shaanxi Coal and Chemical Industry Group -el 70% pertenece al Estado chino- efectúa operaciones desde 2011 en el país, bajo el nombre de Tierra del Fuego Energía y Química S.A. (TFEyQ). En enero de ese año, esa firma y el Ministerio de Industria de la provincia de Tierra del Fuego anunciaron un convenio mediante el que la empresa invertiría mil millones de dólares, en el plazo de dos años, para construir una planta fabricante de urea, una central térmica para abastecer a la antedicha, y un puerto comercial en la provincia. El grupo empresario argentino Roggio se haría cargo de la construcción de esas instalaciones. La empresa china se beneficiaría de la exención de impuestos que le otorga la ley de promoción industrial para los emprendimientos que se localizan en la provincia. Asimismo, contaría con la concesión de impuestos del que disponen los puertos situados en la Patagonia. En lo que respecta al gobierno provincial, se comprometió a proveer a la compañía de 1,5 millones de metros cúbicos diarios de gas, un insumo esencial para el funcionamiento de la planta fabricante de urea, a un precio cinco veces menor al vigente en el mercado. La única condición que impuso el gobierno fue que la empresa se comprometiera a pagar el gas involucrado con dos años de anticipación (Laufer, 2013). En este ejemplo, el proyecto no sólo implica la elaboración

de fertilizantes que se emplean en la producción de soja, sino además la construcción de un puerto para su exportación a China.

En base a los casos expuestos en este apartado, cabe afirmar que los grupos de empresarios locales cumplieron un rol activo como socios y/o intermediarios de las compañías estatales y privadas chinas. A ello cabe agregar su notable influencia sobre el Estado nacional, pero también provincial, que permitió e impulsó las inversiones efectuadas. Así, la *trama política* que se creó entre los grupos locales y los inversores provenientes de China, en connivencia con el Estado, fue y es funcional al modelo de agronegocio.

Reflexiones finales

En la *trama política* que se generó a raíz del vínculo comercial y de inversiones con China se aúnan intereses de los grupos empresarios locales, aliados a las empresas chinas. Los *actores socioeconómicos predominantes* del entramado buscaron la optimización de ganancias en un mercado nacional que exporta principalmente a China y cuyo negocio, el de la soja, es altamente rentable.

El Estado, en tanto arena de disputa, distó de ser plenamente autónomo; su margen de acción *relativo* estuvo condicionado por la superposición de intereses de esos actores. Mediante la aplicación de retenciones, obtuvo cuantiosos ingresos fiscales que le permitieron sostener los programas sociales y reducir la deuda pública, pero también perjudicó a los pequeños productores, porque cargó sobre ellos la mayor presión impositiva. El camino trazado afianzó la realización de ciertos intereses, por sobre otros. El círculo de beneficios para el Estado, por un lado, y para la *elite económica* del complejo sojero, por otro, se completó con el sostenimiento de un vínculo comercial y de inversiones de tipo cooperativo con China.

En línea con el concepto de Estado *intermedio*, el Estado argentino resultó un vehículo de los intereses particulares dominantes; respondió favorablemente a los pedidos del sector privado al momento de promover, e incluso incrementar, las exportaciones del complejo sojero a China, y de incentivar determinadas inversiones, que mejoran y agilizan el funcionamiento de ese complejo productivo. Por lo tanto, creó las condiciones para la formación de *anillos burocráticos*, que encontraron sustento en relaciones de tipo clientelares con los empresarios.

El Estado reguló las actividades económicas mediante la creación de un marco normativo; estableció acuerdos con China, que favorecieron una dinámica específica de comercio bilateral y de inversiones chinas en la Argentina. Asimismo, diseñó y aplicó políticas públicas que incentivaron la realización de determinados objetivos y/o intereses sectoriales, por sobre otros. Se destaca el fomento a las industrias argentinas procesadoras de aceite, mediante la aplicación de retenciones menores a ese producto, en comparación con las establecidas para el grano sin procesar.

En la entrevista realizada en la Consejería Agrícola en Beijing, un funcionario confirmó la existencia de una *trama política*:

Hay una interacción perfecta desde el MAGyP con el sector privado, en especial, con las Cámaras específicas que representan a los empresarios argentinos que exportan a China productos agropecuarios; el vínculo es estrecho y fluido (entrevista, 20 de octubre de 2015).

El entramado entre el Estado y los *actores socioeconómicos predominantes* resultó mutuamente beneficioso. De hecho, según el funcionario:

A diferencia del Ministerio de Industria, que ha tenido durante todos estos años una agenda defensiva para con China, desde el MAGyP la agenda es cooperativa. Nos interesa seguir estrechando vínculos, para que cada vez ingresen más productos argentinos a ese mercado. Ya lo hemos logrado con la cebada, el maíz, el sorgo, las peras, las manzanas, pero también con la leche y los caballos. Tenemos 45 productos más en agenda que estamos trabajando para lograr el ingreso a China en el futuro. Desde el Ministerio de Industria no establecieron un vínculo durante la última década. Débora Giorgi sólo visitó China cuando se produjo el conflicto por el aceite de soja en 2010. Por su parte, el MAGyP realiza dos visitas oficiales al año y, al mismo tiempo, los funcionarios que formamos parte viajamos constantemente desde y hacia China (entrevista, 20 de octubre de 2015).

En el marco de la *trama política*, creció la concentración en las ventas externas argentinas a China; desde la década de 2000 aumentó la exportación de productos con menor valor agregado. Aunque las exportaciones de grano de soja representaron el mayor volumen, el aceite de soja ocupaba un lugar preponderante y, tanto por el conflicto de 2010, pero, principalmente, por las propias políticas de protección a las industrias procesadoras en China, las ventas a ese país decrecieron. Sobre este tema, una economista de la UIA destacó que:

En lo que refiere a aceite y procesados de la soja, en China hay un esquema escalonado de aranceles. A medida que se incrementa la agregación de valor en sus importaciones de los productos derivados de la soja o de semillas en

general, van incrementando las tarifas. Eso incentiva la agregación de valor en su territorio. Llega el barco, por ejemplo, de Argentina, con los destilados de aceite, y se envasa allá. Así fue como, durante los años 2000, el proceso de agregación de valor en el complejo sojero se fue reduciendo. Si bien en términos de MOA, o de productos primarios, se sigue exportando un volumen considerable, se fue perdiendo la agregación de valor de lo que se envía a China, se fue reprimarizando la estructura de exportaciones argentinas (entrevista, 29 de julio de 2014).

Entre 2002 y 2015, las alianzas entre el gobierno y los actores socioeconómicos predominantes del complejo sojero, en el marco del vínculo económico-comercial con China, contribuyeron a la conformación de una *trama política*. Las políticas públicas diseñadas e implementadas en base a esa interacción implicaron la adopción de un patrón de inserción en la economía internacional y un modelo de desarrollo centrados en la producción y exportación de materias primas. Ese esquema, que tiene a China como destino principal de exportación, se completó con el sostenimiento de un vínculo comercial y de inversiones de tipo cooperativo con ese país.

Lista de referencias

Agosin, M. R., P. Rodas Martini y N. Saavedra-Rivano (2004). El surgimiento de China: una visión desde América Central. *Inter-American Development Bank Publications*, 1-46.

Bolsa de Comercio de Santa Fe (2015). *Evolución del nivel general de precios en Argentina. Periodo 2008-2014*.

Cardoso, F. (1975). *Autoritarismo y democratización*. Río de Janeiro: Paz y Terra.

CEPAL (2015). *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2016). *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China. Oportunidades y desafíos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cesarín, S. (2010). China y Argentina: Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral. *Fundación Friedrich Ebert*, 8, 1-32.

Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT) (2015). *Informe Estadístico Anual 2015. Red Ferroviaria de Cargas*.

Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en la República Popular China, (2008). *Lineamientos para la promoción del sano desarrollo de la industria procesadora de soja*.

Delgado Muñoz, R. y J. Martínez Cortés (2017). El contexto actual de China ante los escenarios de 2030. *Cuadernos de Trabajo del CECHIMEX*, 2, 1-23.

Dos Santos, T. (1971). La estructura de la dependencia. En P. Sweezy, R. Wolff, T. Dos Santos y H. Magdoff, *Economía política del imperialismo*. Buenos Aires: Periferia.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy State and Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton University Press.

Giarracca, N. y M. Teubal (2008). Del desarrollo agroindustrial a la expansión del “agronegocio”: el caso argentino. En B. Mancano Fernandes, org. *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questao agrária actual*. Sao Paulo: CLACSO.

González Jáuregui, J. (2017). *La trama política Estado-sector privado argentino en el comercio y las inversiones con China*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina.

González Jáuregui, J. y D. Taraborrelli (2018). La agro-geopolítica mundial china: implicancias para la Argentina (2013-2017). *Realidad Económica* (aprobado para su publicación).

Gras, C. y V. Hernández (2013). Los pilares del modelo *agribusiness* y sus estilos empresariales. En C. Gras y V. Hernández (coord.), *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Biblos.

Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI) (2005). *Protección de la industria sojera en la República Popular China. Análisis para CIARA*.

INAI (2008). *Políticas instrumentadas para el desarrollo de la industria sojera en China*. Informa Economics.

INAI (2010). *Restricciones de China al aceite de soja crudo procedente de Argentina a partir del 1º de abril de 2010*.

INAI (2012). *El diferendo comercial entre Argentina y China del 2010*.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (2016). *Informe estadístico mercado de la soja*. Recuperado de: <https://inta.gob.ar/documentos/informe-estadistico-del-mercado-de-la-soja>

Laufer, R. (2009). Argentina-China: Una nueva “relación especial”. *Proyecto Historia*, 38, 257-273.

Laufer, R. (2013). Argentina-China: New Courses for an Old Dependency. *Latin American Policy*, 4 (1), 123-143.

López, A., D. Ramos y G. Starobinsky (2010). A Study of the Impact of China’s Global Expansion on Argentina: Soybean Value Chain Analysis. *Cuadernos de Trabajo del CECHIMEX*, 2, 1-29.

Lowi, T. (1992). The State in the Political Science. How We Become What We Study. *American Political Science Review*, 86 (1), 1-7.

Makler, C. (2008). Los discursos de las organizaciones corporativas ruralistas ante los derechos de exportación (1958-62 y 2002-06): materiales para su estudio. En J. Balsa, G. Mateo y M. Ospital (comp.), *Pasado y presente en el agro argentino*. Buenos Aires: Lumiere.

Malena, J. (2010). *China, la construcción de un país “grande”*. Buenos Aires: Céfiro.

Myers, M. y J. Guo (2015). China's Agricultural Investment in Latin America: A critical Assessment. *The Dialogue*.

Nochteff, H. (1994). Los Senderos Perdidos del Desarrollo. Elite Económica y Restricciones al Desarrollo en la Argentina. En: D. Azpiazu y H. Nochteff, *El Desarrollo Ausente. Restricciones al Desarrollo, Neoconservadurismo y Elite Económica en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/Tesis-Norma.

Oszlak, O. y G. O'Donnell (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2 (4), 99-128.

Oviedo, E. (2015). Argentina y China: los actores del comercio sojero y el flujo migratorio. *Nueva Sociedad*, 259, 17-128.

Paz, G. (2014). Argentina and Asia: China's Reemergence, Argentina's Recovery. En C. Arnson, J. Heine y C. Zaino (eds). *Reaching Across the Pacific: Latin America and Asia in the New Century*. Washington, D.C.: The Wilson Center.

Pengue, W. (2005). *Agricultura industrial y transnacionalización en América Latina ¿La transgénesis de un continente?*. México, D.F.: PNUMA.

Peri, G. (2009). *Cadenas de producción. Análisis de protección efectiva. Informe Final*. Fundación INAI.

Porta, F., C. Fernández Bugna y P. Moldovan (2009). Comercio e inserción internacional. En B. Kosacoff y R. Mercado (eds.), *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades*. Buenos Aires: CEPAL/PNUD.

Poth, C. (2013). Reconstruyendo la institucionalidad del modelo biotecnológico agrario: un enfoque sobre la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria. En C. Gras y V. Hernández (coord.), *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Biblos.

Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago de Chile: CEPAL. Reproducido en: A. Gurrieri, comp. 1982. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Rapoport, M. (2003). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Macchi.

Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socio-económicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Libros del Rojas.

Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32 (128), 543-574.

Taraborrelli, D. (2014). *La Economía Política de los agronegocios regionales. Argentina y Paraguay en perspectiva comparada*. Tesis de maestría. FLACSO-Universidad de San Andrés, en cooperación con la Universidad de Barcelona.

Thwaites Rey, M. (2005). Estado: ¿qué Estado? En: M. Thwaites Rey y A. López (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

Viguera, A. (2000). *La trama política de la apertura económica (1987-1996)*. La Plata: Ediciones Al Margen, UNLP, FLACSO.

Vilella, F., S. Senesi, E. Dulce, R. Pérez San Martín y M. Daziano (2009). *El sistema de agronegocios de la soja en Argentina, su cadena y prospectiva al 2020*. Buenos Aires: FAUBA.

Entrevistas

Por razones de confidencialidad solicitadas por los informantes, se omiten sus nombres y sólo se detallan sus cargos y pertenencia institucional:

Directivo de la *Cámara Argentino-China de la Producción, la Industria y el Comercio*. 30 de julio de 2014, Buenos Aires.

Funcionario de la *Agregaduría Agrícola de la Embajada Argentina en Beijing*. 20 de octubre de (2015), Beijing.

Investigador del *Centro de Estudios Internacionales (CEI)*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 28 de junio de 2011, Buenos Aires.

Investigadora del *Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina (UIA)*. 29 de julio de 2014, Buenos Aires.

La internacionalización del renminbi y los acuerdos de intercambio de monedas entre Argentina y China, 2009-2018*

The Renminbi internationalization and the Argentina-China bilateral swap agreements, 2009-2018

Noemí Brenta y Juan Larralde*****

RESUMEN

La moneda china lleva un largo proceso de internacionalización, en el que ha implementado numerosos acuerdos de swap multilaterales y bilaterales, además de otros mecanismos. Este proceso se aceleró a partir del agravamiento de la crisis mundial en 2009. En este contexto, y en el marco de la asociación estratégica entre China y Argentina, sus bancos centrales firmaron acuerdos bilaterales de pases de monedas en 2009, 2014 y 2017, más un acuerdo suplementario el 16 de diciembre de 2015 y otro en 2018; este último duplicó su monto pero lo condicionó al cumplimiento del *stand by* con el FMI. A diferencia de casi todos los swaps de monedas de China con otros países y regiones, Argentina lo utilizó varias veces para reforzar sus reservas internacionales, de las que los recursos del swap chino llegaron a representar más de un tercio durante un largo tiempo. Ello señala un cambio estructural de la composición de las reservas del Banco Central acorde al estrechamiento de las relaciones bilaterales, pero neutralizado por el condicionamiento del swap a la vigencia del *stand by* con el FMI.

Este artículo contextualiza y analiza los acuerdos de intercambio de monedas entre los bancos centrales de Argentina y China, su firma, renovación, utilización y ampliación, que configuran un caso específico del proceso de internacionalización del renminbi.

* Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto UTI 3961TC, Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Gral. Pacheco (UTN FRGP). Los autores agradecen la colaboración de Menqgi Yuan, de la Universidad de Tsinghua.

** Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, CIHESRI-IDEHESI Conicet y UTN FRGP.

*** Investigador invitado en UTN FRGP.

Palabras clave: Argentina, China, internacionalización del renminbi, acuerdos de intercambio de monedas

ABSTRACT

The renminbi has been through a long process of internationalization that's still going on today, where multilateral and bilateral swap agreements are relevant tools; this process accelerated when the global crisis deepened in 2009. In this context, and within the framework of the strategic partnership between China and Argentina, its central banks signed three bilateral agreements of currency swap in 2009, 2014 and 2017, a supplementary agreement on december 16th, 2015 and another one in 2018, which doubled its amount but conditioned it to accomplish the IMF stand by agreement. Unlike almost all of China's currency swaps with other countries and regions, Argentina activated it several times to strengthen its international reserves, of which Chinese swap resources accounted for more than a third in certain times. This structural change of Central Bank reserves is in line with strengtening bilateral relations, but it is neutralized when the currency swap agreement became linked to the stand by agreement of IMF with Argentina.

This article contextualizes and analyzes the currency swap agreements between the central banks of Argentina and China, their signing, renewal, utilization and widening, as a specific case of renminbi internationalization.

Keywords: Argentina, China, renminbi internationalization, currency swaps

Fecha de recepción: 13 de octubre de 2018

Fecha de aceptación: 4 de diciembre de 2018

Introducción

El objetivo principal de este artículo es analizar la especificidad del proceso de internacionalización del yuan en Argentina, en el que los acuerdos de intercambio de monedas (swaps) cumplen un rol central.

El renminbi (RMB) es la moneda oficial de la República Popular China desde 1948. El yuan chino, identificado por el código de divisas ISO 4217 como CHY, es la unidad de cuenta en la que se realizan las transacciones denominadas en renminbi.

A partir de 2004, desde el intercambio de visitas de los presidentes Néstor Kirchner y Hu Jintao, Argentina y China establecieron un vínculo de asociación estratégica, e intensificaron sus relaciones comerciales, de

inversión directa, monetarias, financieras, y en otras materias¹. Una medida de la profundidad del vínculo bilateral son los 96 documentos oficiales suscriptos entre ambos países entre 2004 y 2018, de los que 59 corresponden a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, y 37 al período 2016-2018, durante la presidencia de Mauricio Macri, quien también cumplió visitas recíprocas con el presidente chino Xi Ping. Los representantes de ambos Estados suscribieron convenios de cooperación, acuerdos, memorandos de entendimiento, planes de acción, declaraciones conjuntas y otros de diversa índole. El número y diversidad temática de estos documentos bilaterales supera largamente los suscriptos entre Argentina y otros países, aun Brasil y Estados Unidos, en la misma época y también en el pasado.

En materia monetaria los bancos centrales de China y Argentina firmaron acuerdos de intercambio de monedas (swaps) en 2009, 2014 y 2017. Además, el Banco Central de la República Argentina incluyó el yuan como activo de reserva internacional desde octubre de 2014, mucho antes del reconocimiento del yuan como moneda de uso internacional por parte del FMI. El acuerdo de swap fue activado en 2014 y 2015, renovado en 2017, y sumó un acuerdo suplementario en 2018, que aumentó fuertemente su monto pero lo condicionó al cumplimiento del acuerdo con el FMI.

Es decir que el vínculo estratégico entre Argentina y China ha seguido una continuidad como política de Estado, aun a pesar del cambio en la orientación de la política exterior de la administración Macri, que privilegió la relación con Estados Unidos.

Por su parte, la moneda china lleva un largo proceso de internacionalización, comenzado en 1993 y acelerado a partir de la crisis económica² mundial iniciada en 2007. El yuan no cotiza libremente en los mercados mundiales ni es plenamente convertible para realizar transacciones corrientes y de capital, pero su uso se expande con el crecimiento de los mercados de China y de sus cadenas de valor, y con las herramientas de internacionalización que los sucesivos gobiernos chinos han puesto en

¹ Cultural, tecnológica, energía, turismo, espacial, comunicaciones, jurídico penal, seguridad, defensa, salud y otros asuntos.

² Los autores prefieren caracterizar como económica a la crisis internacional iniciada en 2007, en lugar de financiera, como predomina en la literatura, porque su incubación, estallido y despliegue conforman un proceso de transformación de la economía global y de su modo de producción, distribución y acumulación, en el que las finanzas desempeñan una parte pero no constituyen en sí mismas la totalidad económica, respecto de la que adquieren sentido.

marcha conforme avanza el desarrollo del país y su participación en los asuntos mundiales.

Los acuerdos de intercambio de monedas entre el Banco Popular de China (BPCh), que es el banco central, y las autoridades monetarias de otros países se cuentan entre los instrumentos de internacionalización del yuan; hasta ahora los swaps suman 37, incluyendo el de Argentina. El gobierno chino también ha lanzado otras herramientas para ampliar el uso internacional de su moneda, como mecanismos de compensación (clearing) de operaciones de comercio exterior e inversiones en yuanes y monedas locales sin pasar por el dólar, veinticuatro firmados hasta marzo de 2018, incluyendo Argentina (The People's Bank of China, 2018, 78); el financiamiento para diversos fines, como inversiones, entre ellas obras de infraestructura, importaciones de origen chino, y otros, plasmados, por ejemplo, para el caso argentino, en los convenios bilaterales suscriptos en 2014, aprobados por el Congreso Nacional, y el Plan Quinquenal Integrado China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura para el período 2017-2021.

Escapa al alcance de este trabajo el análisis de la internacionalización del yuan en la esfera financiera, ya que esta investigación se concentra en el campo de las relaciones monetarias internacionales, que incorpora las dimensiones del poder soberano, e incluye el problema de la asimetría del poder relativo entre territorios insertos de manera diferenciada en el espacio nacional y en el sistema monetario internacional (Arrighi, 43).

Se trata de un proceso de cambio estructural del sistema monetario internacional (SMI) que impacta sobre un flanco sensible de los países periféricos, como es el sector externo, y que a su vez refleja la nueva configuración multipolar del sistema mundo.

Los estudios sobre la internacionalización del yuan analizan este proceso en el marco del ascenso de China como potencia global y de su rivalidad con Estados Unidos (Cohen, 2017; Eichengreen y Kawai, eds., 2015;); de las transformaciones del SMI (Mc Kinnon, 2013) y los desequilibrios globales (Blanchard, 2012), y evalúan sus efectos en la estabilidad del SMI (Twarovska, 2018), aspectos importantes de contexto de este trabajo. La literatura incluye los estudios que analizan los acuerdos monetarios y financieros entre China y otros países y regiones, en particular Asia (Lo, Chi, 2013), África y América Latina (Correa López, 2014); y el impacto de las políticas de diversificación de reservas de los bancos centrales sobre el tipo de cambio real, la competitividad y el comercio exterior (Azevedo, 2012).

Este artículo se organiza de la siguiente manera: el próximo acápite presenta las políticas de internacionalización del yuan seguidas desde principios de la década de 1990 y su designación en el FMI como moneda de

libre uso internacional apta para integrar la canasta del deg; luego se analiza la formación de las redes de swaps entre China y otros países, incluyendo la iniciativa Chiang Mai, los acuerdos con los BRICS y los acuerdos bilaterales; el tercer punto trata los convenios de swap entre los bancos centrales de los dos países, su firma, renovación, utilización, y su impacto estructural en las reservas internacionales; finalmente las conclusiones interpretan los swaps entre Argentina y China en el marco de la internacionalización del yuan, proceso que a su vez forma parte de la transición del sistema mundo hacia un esquema multipolar.

Las políticas de internacionalización del yuan

China comenzó la internacionalización de su moneda en el marco de sus políticas de atracción de inversión externa directa con inserción exportadora en las cadenas globales de producción³. En 1993, el Tercer Plenario del 14° Comité Central del Partido Comunista Chino (en adelante CC) anunció el objetivo de transformar gradualmente al RMB en una moneda convertible. Tras unificar el tipo de cambio dual, a partir del 1 de enero de 1994 adoptó un régimen cambiario de flotación administrada. En 1996 el gobierno estableció la convertibilidad para las operaciones de la cuenta corriente, y avanzó en la convertibilidad de la cuenta capital, en consonancia con la adhesión de China al artículo VIII del Convenio Constitutivo del FMI. La crisis de balance de pagos del sudeste asiático en 1997-98, interrumpió este proceso, reanudado a partir de 2003, de acuerdo a lo dispuesto por el 16° CC.

Desde entonces, el RMB fue convertible para la inversión externa directa (IED) en China y de capitales chinos en el exterior, y para la gestión administrada del crédito comercial, mientras que el endeudamiento externo quedó sujeto a cuotas. También se crearon dos programas para flexibilizar los controles de la cuenta capital, el RMB Qualified Foreign Institutional Investors (QFII) y Qualified Domestic Institutional Investors (QDII).

La crisis mundial iniciada en 2007 interrumpió el proceso de convertibilidad de la cuenta capital. Pero la incertidumbre sobre las principales divisas -dólar, euro, yen- y la gravitación creciente de China en la economía mundial, incrementaron la demanda de RMB para las

³ A fines de la década de 1980 China tenía grandes déficits comerciales, que se revirtieron a partir de la creación de zonas francas en áreas costeras, con regímenes de privilegio para las compañías extranjeras orientadas a la exportación, que proliferaron gracias a los bajísimos costos laborales y a la subvaluación del yuan (Rapoport y Brenta, 2010, p. 127).

transacciones internacionales por parte de no residentes. Así, desde 2008 China empezó a facilitar su uso en el comercio exterior y en las inversiones directas, expandió las inversiones financieras en RMB, incluyendo la autorización a las entidades extranjeras para invertir en el mercado doméstico interbancario, y lanzó un programa para inversores externos institucionales en renminbi, el RQFII, ya mencionado. Asimismo, el Banco Popular de China empezó a firmar acuerdos de intercambio de monedas con bancos centrales o autoridades monetarias, entre ellos, el Banco Central de la República Argentina (BCRA); también a desarrollar mercados de RMB en el resto del mundo, y a establecer bancos para operar en RMB que actualmente abarcan 14 países o regiones.

Así, el 12° Plan Quinquenal de China aprobado en el año 2011 para el período comprendido hasta 2015, estableció promover el uso del yuan como medio de pago para las transacciones internacionales -comercio, inversiones directas, instrumentos financieros, activos de reserva para bancos centrales-, y profundizó estas medidas en los años siguientes. En 2013, el 18° CC anunció que China aceleraría la apertura de la cuenta capital, y en el mismo año se estableció la Zona Piloto de Libre Comercio, en Shanghai. Al año siguiente, el gobierno lanzó la bolsa de valores conectada Shanghai-Hong Kong, que profundizó la desregulación del mercado chino de capitales.

En 2015 continuaron las reformas para aumentar la convertibilidad de la cuenta capital, a través del lanzamiento de un programa piloto (QDII2) para los inversores extranjeros individuales; el gobierno anunció el lanzamiento de la interconexión entre las bolsas de Schenzhen y Hong Kong, y permitió a los no residentes emitir productos financieros en el mercado doméstico chino, con excepción de los derivados. También se revisaron algunas regulaciones cambiarias para reducir los requerimientos de aprobaciones previas, y se instauraron sistemas *ex post* de monitoreo y medidas macroprudenciales. Asimismo, el gobierno removió algunas barreras para facilitar el acceso al mercado de capitales chinos por parte de inversores institucionales extranjeros, e intensificó los esfuerzos para facilitar la infraestructura requerida para ampliar el uso internacional del RMB⁴.

No obstante, China mantiene algunos controles de la cuenta capital para proteger la estabilidad del balance de pagos frente a los principales riesgos, como los flujos de capital de corto plazo, el sobreendeudamiento externo, la inestabilidad cambiaria, la volatilidad financiera, y las crisis de los mercados

⁴ Zhou Xiaochuan, Governor, People's Bank of China, Statement to the Thirty-First Meeting of the International Monetary and Financial Committee, FMI, Washington, abril de 2015.

internacionales. Aun así, en 2015 los mercados de capitales chinos experimentaron violentas fluctuaciones, atribuidas a la adaptación a la apertura financiera.

Luego de la incorporación del yuan como moneda de uso internacional en el FMI, tratada en el siguiente acápite, el gobierno chino anunció que tomaría medidas para aumentar la convertibilidad de la cuenta capital, para tornar al RMB más convertible y de libre uso, promover su internacionalización y profundizar la globalización del capital denominado en RMB (RPC, 13° Plan Quinquenal, 2016-2020, p. 145). Entre los objetivos se cuenta alcanzar la convertibilidad del yuan 2020 como moneda mundial, como soporte de dual de la estrategia de atraer inversiones extranjeras y de incentivar a las empresas chinas a aumentar sus inversiones externas y a globalizarse, en el marco de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta, y la apertura de nuevos bancos multilaterales para el desarrollo (Aglietta y Bai, 2016, 2).

China ha expandido sus pagos internacionales en su propia moneda, en 2017 sus transacciones con el resto del mundo se realizaron en un 22,3% en RMB, ésta fue la moneda más utilizada en los intercambios chinos con el exterior, luego del dólar. La participación del RMB es elevada especialmente en las provincias más globalizadas: Shanghai y Guangdong y en la municipalidad de Beijing (30,7%, 23,4% y 16,4%, respectivamente, en 2017, datos de PBC, 2018). China también comenzó a utilizar el RMB en los futuros de materias primas. En marzo de 2018 comenzaron a operar los contratos de futuro de petróleo denominados en RMB en el Shanghai Futures Exchange, y en mayo los futuros para el mineral de hierro se introdujeron en el Dalian Commodity Exchange.

Según las estadísticas del FMI, el RMB es la 8ª divisa que compone las reservas internacionales, en unas 60 entidades monetarias oficiales. Y aunque su proceso de internacionalización se intensificó desde 2009 y ya es la 5ª moneda más utilizada en los pagos internacionales, solo representa una proporción pequeña en ellos, de alrededor del 1,62% (Society for WorldWide Inter-bank Financial Telecommunication SWIFT, abril de 2018), con tres cuartos de estos pagos concentrados en Hong Kong y un cuarto en el resto del mundo. Este porcentaje era nulo en 2001, y evoluciona lentamente (cuadro 1).

Cuadro 1
Composición de las reservas internacionales oficiales
En miles de millones de dólares

<i>Monedas</i>	<i>III T 2016</i>	<i>IV T 2016</i>	<i>IV T 2017</i>	<i>III T 2018</i>
Dólares EE.UU.	5.403	5.502	6.280	6.632
Euros	1.643	1.611	2.019	2.192
Renminbis	0	90	123	192
Yenes	351	333	491	532
Libras esterlinas	367	365	454	481
Dólares australianos	150	142	180	181
Dólares Canadienses	160	163	203	209
Francos suizos	15	14	18	17
Otros	2.902	2.493	1.676	964
Total	10.991	10.713	11.444	11.400

Fuente: Elaborado con datos del FMI, COFER.

La incorporación del yuan en la canasta de divisas del FMI

El reconocimiento formal del yuan como moneda de uso internacional fue consagrado el 30 de noviembre de 2015, cuando el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó⁵ su incorporación en la canasta de divisas que conforma el DEG (derechos especiales de giro), la unidad de cuenta y activo de reserva emitido por el FMI. Esta decisión se efectivizaría un año más tarde.

El Directorio Ejecutivo del organismo consideró que el yuan reúne los dos requisitos necesarios para un medio de pago internacional: cumple un papel central en la economía mundial, y se acerca a tener *libre uso*. El primero de estos criterios tiene en cuenta las exportaciones de China, que en 2017 representaban el 16% del total mundial⁶; y el segundo atiende al incremento sustancial del uso del RMB como medio de pago internacional, su participación en operaciones de gran magnitud en los mercados cambiarios, las facilidades existentes para operar en RMB de manera fluida,

⁵ Decisión N° 15891-(15/109), 30 de noviembre de 2015.

⁶ En 2017, en billones de dólares, las exportaciones mundiales de bienes y servicios sumaron 14,4 y las de China 2,41, según datos del FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

el pleno acceso a esta moneda por parte de los bancos centrales, y el compromiso de China de profundizar la desregulación de las tasas de interés internas y del tipo de cambio, de establecer sistemas de pagos interbancarios internacionales, y de mejorar la divulgación estadística.

De esta manera, desde el 1 de octubre de 2016 el RMB pasó a representar el 10,92% de la canasta del DEG (IMF, septiembre 2016), junto con el dólar, el euro, el yen y la libra esterlina. Los cambios en la participación porcentual de las monedas referidas (cuadro 2) muestran que el RMB se incorporó al DEG sobre todo a expensas del euro y en menor medida, de la libra y el yen, mientras que la ponderación del dólar creció ligeramente.

Cuadro 2

FMI. Canasta de valuación del DEG antes y después de incorporar el RMB. Participación porcentual de las monedas

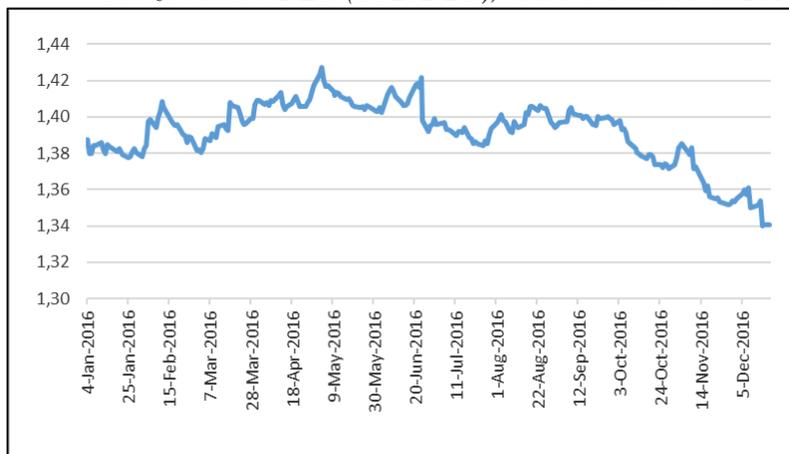
<i>Moneda</i>	<i>Antes de incorporar el RMB %</i>	<i>Desde 1/10/2016 %</i>	<i>Diferencia pp.</i>
Dólar estadounidense	41,9	41,7	-0,2
Euro	37,4	30,9	-6,5
Yuan chino	0	10,9	10,9
Yen japonés	9,4	8,3	-1,1
Libra esterlina	11,3	8,1	-3,2
Total	100,0	100,0	***

Fuente: elaboración propia con datos del FMI.

La incorporación del RMB a la canasta del DEG no impactó significativamente su cotización, pero afectó el nivel de su tasa de interés. Esta se utiliza para calcular los intereses que pagan los países que utilizan los recursos del FMI, los intereses que cobran los países dueños de esos recursos por su utilización; las tasas pagadas por los tenedores de DEGs, y en general, para calcular las tasas de todas las operaciones activas y pasivas entre el FMI y sus miembros. Esto puede considerarse un primer impacto en el sistema monetario internacional. El primer mes en que el RMB fue agregado a la canasta de monedas del FMI, octubre de 2016, la relación se mantuvo en el orden de 1,40 y 1,37 dólares por DEG. Para diciembre de ese año, un DEG equivalía a 1,34 USD, sin embargo esta leve apreciación del DEG fue influida por el fortalecimiento del dólar desde que Donald Trump ganó las

elecciones presidenciales en Estados Unidos en noviembre de 2016, y asumió su mandato el 20 de enero de 2017.

Gráfico 1
Cotización del DEG (USD/DEG), enero-diciembre de 2016



Fuente: FMI

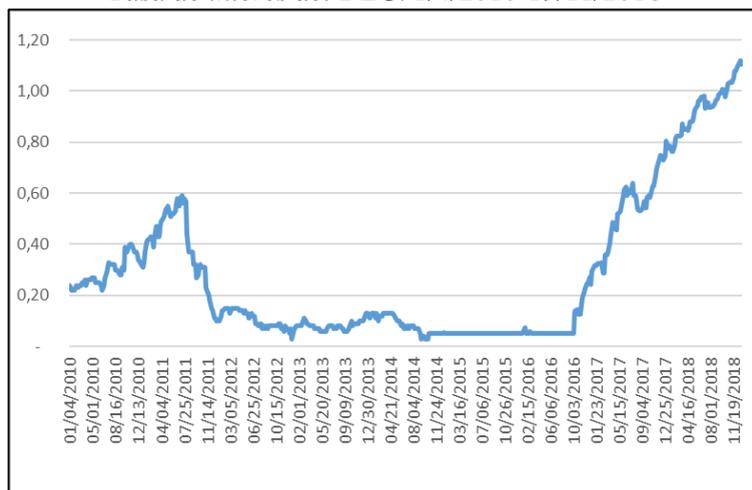
Por su parte, a partir del 10 de octubre de 2016 el FMI incluyó en la tasa de interés del DEG⁷ la tasa de los bonos de tres meses del Tesoro de China como representativa del RMB⁸. En la primera semana de esta incorporación, la tasa de interés del DEG aumentó de su piso de 0,05%, estable durante los dos años previos, a 0,14%, y luego hasta 0,27% en diciembre de 2016. Sin embargo en esta suba también influyó el aumento de la tasa de interés de los bonos estadounidenses desde que Donald Trump ganó las elecciones presidenciales en Estados Unidos.

⁷ El FMI calcula semanalmente la tasa de interés del DEG y la publica los días lunes a través de su sitio web (www.imf.org). Esta es la base de las tasas cobradas a países que utilizan recursos del FMI, de los pagos del FMI a países que prestan a otros en el marco de programas del FMI, a los tenedores de degs, y, en general, de todas las operaciones activas y pasivas entre el FMI y sus miembros.

⁸ Adicionalmente, la tasa de interés del DEG toma en cuenta las tasas representativas de los principales instrumentos financieros oficiales de cada una de las monedas que integran la canasta: 1) bonos del Tesoro estadounidense a tres meses; 2) la tasa spot a tres meses para los bonos de la administración central de la zona del euro con una calificación AA y superior publicada por el Banco Central Europeo; 3) letras de tres meses del Tesoro del Reino Unido 4) billetes de tres meses del Tesoro japonés.

Cabe recordar que la tasa del DEG refleja las tendencias de la política monetaria de los países y regiones cuyas monedas integran la canasta de este activo del FMI. La tasa marcó sus picos históricos en los años 1980 cuanto bordeó el 12%. En los primeros años de la década de 1990 rondó el 9%, y se estabilizó luego en el orden del 4%. En la primera mitad de los 2000 la tasa DEG osciló alrededor del 2%, pero a partir de 2005 comenzó una escalada alcista que la llevó a niveles del 4%. Previo al estallido de la crisis internacional la tasa emprendió un camino descendente que se estabilizó a partir de 2012 por debajo de 0,1%. Esta tendencia se mantuvo hasta octubre de 2016, cuando como consecuencia del aumento de tasas de la Fed, inició un nuevo ciclo de alza que ya superó el 1%.

Gráfico 2
Tasa de interés del DEG. 1/4/2010-19/11/2018



Fuente: FMI

Las redes de swaps

El acuerdo de intercambio de monedas entre Argentina y China es un mecanismo de carácter precautorio, inscripto en una práctica largamente experimentada como complemento de las fuentes de moneda extranjera, que cobró mayor impulso a partir de la crisis asiática de 1997-98.

La República Popular de China fue uno de los Estados impulsores de la red de swaps de monedas que utilizó un conjunto de países asiáticos para

superar la crisis cambiaria. A fin de reducir su dependencia del FMI para enfrentar la volatilidad de los flujos de capitales, bajo la Iniciativa Chiang Mai (ICM), los bancos centrales de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN⁹) junto a las autoridades monetarias de China, Japón y Corea del Sur (ASEAN+3), aplicaron dos herramientas: iniciaron una política de acumulación de reservas internacionales y firmaron una serie de acuerdos de intercambio de monedas, cuyo funcionamiento se explica más abajo.

Una década después, desatada la crisis internacional a partir de 2007, los países del ASEAN+3 sustituyeron los acuerdos firmados bajo la ICM por un único swap multilateral. Los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) adoptaron una iniciativa similar en el año 2014, mediante la firma de un acuerdo contingente de reservas, que también se tratará más adelante.

La Iniciativa Chiang Mai

El 6 de mayo de 2000, en la Reunión de Ministros de Finanzas de ASEAN+3, celebrada en Chiang Mai, Tailandia, se acordó reforzar la estabilidad cambiaria de la región mediante acuerdos de cooperación entre las autoridades monetarias, bajo un arreglo que se denominó Iniciativa Chiang Mai. La ICM estableció dos objetivos: expandir el acuerdo de swap vigente entre los países del ASEAN desde 1977, y crear una red de swaps bilaterales entre los países del ASEAN y China, Japón y Corea del Sur¹⁰.

Bajo la ICM, los países del ASEAN acordaron relanzar el acuerdo de swap entre ellos (ASA, según sus siglas en inglés: ASEAN Swap Arrangement), aumentando el monto comprometido de 200 millones de dólares a 1.000 millones; posteriormente, en 2005, los fondos del ASA se incrementaron a 2 mil millones de dólares. Bajo este acuerdo, en caso de problemas de liquidez en moneda extranjera, un banco central tenía derecho a canjear su moneda propia por monedas de uso internacional (dólar estadounidense, yen japonés, euro, entre otras) que el resto de los países del ASEAN aportaría. El canje se podía realizar por un período de hasta seis meses, prorrogable por otros seis, y por un monto máximo de hasta dos veces

⁹ La Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN) es una organización intergubernamental creada en 1967 a través de un acuerdo entre Malasia, Indonesia, Singapur, Tailandia y Filipinas. Posteriormente ingresaron: Brunei, Vietnam, Camboya, Laos y Myanmar. Papúa Nueva Guinea y Timor Oriental aun no fueron incorporados como miembros plenos.

¹⁰ The Joint Ministerial Statement of the ASEAN+3 Finance Ministers Meeting, 6 May 2000, Chiang Mai, Thailand.

su compromiso asumido en el ASA. Estas operaciones de swap de monedas conllevaban el pago de intereses a la tasa LIBO. La coordinación de estas operaciones estaba a cargo del banco agente, una posición rotativa entre los países miembros (UNCTAD, 2007, 123).

La red de swaps bilaterales (BSA, según sus siglas en inglés Bilateral Swap Arrangements) firmada bajo la ICM preveía que los países, en función de los montos acordados bilateralmente, accedieran a dólares estadounidenses a cambio de su equivalente en su moneda nacional. A mediados de 2006, los fondos comprometidos bajo los BSA ascendían al equivalente de 75 mil millones de dólares, de los cuales 65 mil millones correspondían a swaps firmados por China, Japón y la República de Corea. Los ocho países participantes -los tres recién nombrado más los cinco fundadores del ASEAN- acordaron que para desembolsar más del 20%¹¹ del monto disponible se el país solicitante debía obtener previamente un acuerdo con el FMI (cláusula IMF-linked portion). El plazo de estas operaciones de swap era de 90 días, renovable hasta siete veces. El uso del swap devengaba intereses a la tasa LIBO más 150 puntos básicos para los primeros 180 días, y hasta LIBOR más 300 puntos básicos para las dos últimas renovaciones (UNCTAD, 2007, 124).

Como respuesta a la crisis internacional desatada a partir de 2007, los países del ASEAN+3 acordaron reemplazar el ASA y los BSA por un único acuerdo multilateral de swap de reservas, la Iniciativa Chiang Mai Multilateralizada, ICMM, principalmente para afrontar dificultades en los pagos internacionales, a través de obtener dólares estadounidenses mediante la activación de un swap de monedas. En ese sentido, el 24 de marzo de 2010, a través de la firma de cartas de compromiso de los bancos centrales de los países del ASEAN+3, el acuerdo de swap multilateral entró en vigencia por un monto de 120 mil millones de dólares¹² (cuadro 3). Para supervisar y coordinar la actividad de la ICMM, también se creó una unidad de supervisión independiente: Independent Surveillance Unit, y una oficina de investigación macroeconómica: Macroeconomic Research Office (Asian Development Bank Institute, 2010, 9).

En proporción a su aporte, los países pueden acceder a los fondos bajo dos modalidades: una línea precautoria, de 6 meses a 1 año de duración, y una facilidad de estabilización de mayor plazo: 6 meses a 3 años. A

¹¹ Inicialmente la *IMF De-linked portion* se estableció en 10%; en 2005 este porcentaje se aumentó al 20%.

¹² The Joint Ministerial Statement of The 13th ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting, Tashkent, Uzbekistan, 2 May 2010.

semejanza de la ICM, la versión multilateralizada incluyó la cláusula IMF-linked portion para desembolsos mayores al 30%. En suma, la ICMM puede brindar algún financiamiento en moneda de uso internacional a los países miembros con dificultades de balance de pagos, pero no los exime del amargo ajuste y las condicionalidades del FMI para estas situaciones. Después de todo, Japón y China son los miembros más importantes del organismo, después de Estados Unidos¹³.

Si bien los swaps de monedas previstos bajo la ICM y la ICMM son una herramienta contingente útil para los bancos centrales a fin de enfrentar dificultades del sector externo, estos instrumentos no han sido muy utilizados porque desde la crisis de 1997-1998 los países asiáticos emprendieron una política muy fuerte de acumulación de reservas internacionales, complementada con superávits de cuenta corriente. Por eso, frente a la crisis financiera internacional de 2008, estos bancos centrales utilizaron sus activos de reserva para realizar devaluaciones ordenadas que permitieron hacer frente a la salida de capitales (Sevares, 2015, 50).

Posteriormente, en el año 2012, los miembros de la ICMM decidieron duplicar su monto a 240 mil millones de dólares, el 80% fue comprometido por Japón, Corea del Sur y China.

¹³ Cuota en el FMI, como porcentaje del total de cuotas: Estados Unidos 17,46; Japón 6,48; China 6,41.

Cuadro 3
ASEAN. Iniciativa Chiang Mai Multilateralizada. 2010
En miles de millones de dólares

País	Contribución Financiera	Acceso a fondos		Total
		IMF De-Link Portion	IMF Link Portion	
Japón	38,40	5,76	13,44	19,20
China	34,20	5,13	11,97	17,10
Corea	19,20	5,76	13,44	19,20
Indonesia	4,55	3,41	7,97	11,38
Tailandia	4,55	3,41	7,97	11,38
Malasia	4,55	3,41	7,97	11,38
Singapur	4,55	3,41	7,97	11,38
Filipinas	4,55	3,41	7,97	11,38
Hong Kong	4,20	3,15	7,35	10,50
Vietnam	1,00	1,50	3,50	5,00
Camboya	0,12	0,18	0,42	0,60
Myanmar	0,06	0,09	0,21	0,30
Brunei	0,03	0,05	0,11	0,15
Laos	0,03	0,05	0,11	0,15
Total	120,00	38,72	90,40	129,10

Fuente: Elaboración propia con datos de ASEAN.

BRICS: Acuerdo de Reservas Contingente

Los swaps de monedas entre los bancos centrales también constituyen el mecanismo que los países del bloque BRICS, integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, adoptaron para su Acuerdo de Reservas Contingente¹⁴ (CRA, según sus siglas en inglés), firmado el 15 de julio de 2014. Con el objetivo de prevenir dificultades de balance de pagos de corto plazo, brindarse apoyo mutuo y reforzar su estabilidad financiera, a través del CRA estos países comprometieron recursos equivalentes a 100 mil millones de dólares: China 41%, Brasil, India y Rusia 18% cada uno, y Sudáfrica 5%.

¹⁴ Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement, Fortaleza, julio de 2015. Disponible en <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-treaty.html>

El CRA prevé un instrumento de liquidez para enfrentar problemas de balance de pagos de corto plazo y un instrumento precautorio para problemas potenciales de balance de pagos, con límites máximos de acceso al financiamiento por país según los aportes comprometidos y las proporciones establecidas en el acuerdo. De este modo, China podría acceder a la mitad de su aporte; Brasil, Rusia e India a la totalidad del monto prometido, y Sudáfrica al doble (cuadro 4).

Como la iniciativa Chiang Mai Multilateralizada, el CRA incluye la cláusula IMF-linked portion, que requiere un acuerdo del FMI para tramos superiores al 30% del límite de acceso.

Cuadro 4
BRICS. Acuerdo de Reservas Contingente.
Financiamiento máximo por país
En miles de millones de dólares

<i>País</i>	<i>De-linked Portion</i> <i>< 30%</i>	<i>IMF-linked Portion</i> <i>> 30%</i>	<i>Total</i>
China	6,15	14,35	20,50
Brasil	5,40	12,60	18,00
Rusia	5,40	12,60	18,00
India	5,40	12,60	18,00
Sudáfrica	3,00	7,00	10,00

Fuente: BRICS.

Para acceder a los fondos, el país debe solicitar al Comité Permanente, conformado por representantes de los bancos centrales, la activación de un swap de monedas, que habilita la compra de dólares estadounidenses a los bancos centrales de los demás países del CRA, a cambio de un crédito en su propia moneda. Al momento de realizarse el intercambio de monedas se fija un tipo de cambio, que será también el que se utilizará al cancelar la operación. Al vencimiento del plazo acordado, la parte solicitante del swap debe entregar los dólares a cambio del crédito en moneda local y pagar una "tasa de interés internacionalmente aceptada" en dólares.

El plazo de duración de la transacción del swap es de 6 meses, renovable hasta tres períodos, para tramos inferiores al 30% del límite de financiamiento. Para los tramos superiores al 30%, IMF-linked portion, el swap se realiza por un año, renovable hasta dos períodos más.

Los convenios de swap bilaterales entre China y otros países

Además de promover los swaps entre países asiáticos y en los BRICS, como parte de la estrategia de la internacionalización del yuan, el Banco de la República Popular de China (BPCh) promovió la firma de acuerdos de swap bilaterales. Ellos apuntan también a facilitar el comercio y las inversiones bilaterales entre China y el país en cuestión, en este caso, Argentina.

Los swaps de monedas entre bancos centrales tienen como principal objetivo fomentar la estabilidad cambiaria al aumentar su capacidad de intervención en los mercados de divisas. Estos swaps revisten las características de acuerdos contingentes, dado que permiten a un país disponer de liquidez en moneda extranjera, sin estar obligado a utilizarla y sin costo mientras ella no sea utilizada. La liquidez que otorgan estos instrumentos ayuda a los bancos centrales a brindar una señal a los mercados de su capacidad para influir sobre el tipo de cambio. Los swaps se activan cuando una de las partes solicita los fondos para aplicarlos a los destinos acordados, por ejemplo, mejorar las condiciones financieras, promover el comercio exterior, etc. Una vez activado el swap, la parte que solicitó la moneda extranjera paga intereses en función de la tasa y el período previamente acordados.

Frente a la crisis internacional iniciada en 2007, los bancos centrales recurrieron a los acuerdos bilaterales de intercambio de monedas para enfrentar la alta volatilidad de los mercados. La Reserva Federal fue un actor destacado en ese sentido, ya que firmó swaps de monedas con el Banco Central Europeo, el Banco de Inglaterra, el Banco Central de Japón, el Banco Central de Canadá y el Banco Central de Brasil.

El otro actor principal que apareció en escena ofreciendo instrumentos similares fue el Banco Popular de China, que desde 2008 hasta 2017 firmó acuerdos swaps con más de 30 bancos centrales por más de 3.300 billones de yuanes, equivalentes a unos 505 mil millones de dólares, que representan el 1,6% de las reservas internacionales de China (aproximadamente 32,4 billones de dólares, BPCh, 2018, 127).

Cuadro 5

Banco Popular de China. Swaps Bilaterales, 2008-2017

Fuente: Elaboración propia en base a los informes anuales del Banco Popular de China; Eichengreen y Kawai (2015)

País	Año	CNY (miles de millones)
Corea del Sur	2008	180
	2011	360
	2014	360
	2017	360
Argentina	2009	70
	2014	70
	2017	70
Hong Kong	2009	200
	2011	400
	2014	400
	2017	400
Malasia	2009	80
	2012	180
	2015	180
Bielorusia	2009	20
	2015	7
Indonesia	2009	100
	2013	100
Islandia	2010	4
	2013	4
	2016	4
Singapur	2010	150
	2013	300
	2016	300
Nueva Zelanda	2011	25
	2014	25
	2017	25
Uzbekistan	2011	1
Mongolia	2011	5
	2012	10
	2014	15
	2017	15
	2017	15
Kazajistan	2011	7
	2014	7
Tailandia	2011	70
	2014	70
	2017	70

País	Año	CNY (miles de millones)
Pakistan	2011	10
	2014	10
Emiratos Arabes Unidos	2012	35
	2015	35
Turquia	2012	10
	2015	5
Australia	2012	200
	2015	200
Ucrania	2012	15
	2015	15
Brasil	2013	190
Inglaterra	2013	200
	2015	350
Hungria	2013	10
	2016	10
Albania	2013	2
Banco Central Europeo	2013	350
	2016	350
Rusia	2014	150
	2017	150
Suiza	2014	150
	2017	150
Canada	2014	200
	2017	200
Siri Lanka	2014	100
Qatar	2014	35
	2017	35
Suriname	2015	1
Armenia	2015	1
Sudafrica	2015	30
Chile	2015	22
Tajikistan	2015	3
Marruecos	2016	10
Serbia	2016	2
Egipto	2016	18

Los acuerdos de swap de monedas locales entre Argentina y China

Argentina fue el quinto país con el que China firmó un acuerdo de swap, luego de Hong Kong, Malasia, Bielorrusia e Indonesia, todos en 2009. Los bancos centrales de Argentina y China firmaron acuerdos de intercambio de monedas en 2009, 2014 y 2017, más un acuerdo suplementario en 2018. Los documentos que instrumentaron estos acuerdos no se publicaron, de manera que solo se conocen las notas de prensa y otras comunicaciones emitidas por las dos entidades, las notas de los estados contables del BCRA referidas a ellos, y las inferencias que pueden realizarse de la composición de las reservas del BCRA mientras el yuan no integró la canasta del deg.

Cuadro 6

Acuerdos de intercambio de monedas (swaps) entre el Banco Central de la República Argentina y el Banco Popular de China, 2009-2018

Fecha	Concepto	Miles de millones		Dólares	Duración, años	Vencimiento
		Pesos argentinos	Yuanes	Millones		
15/04/2009	Acuerdo swap	38	70	10000	3	14/04/ 2012
18/07/2014	Acuerdo swap	***	70	11000	3	17/07/ 2017
30/10/2014	Activación swap			0,814		
nov-14	Activación swap			1.000		
dic-14	Activación swap			1.000		
ene-15	Activación swap			1.000		
feb-15	Activación swap			1.000		
mar-15	Activación swap			1.000		
abr-15	Activación swap			1.000		
may-15	Activación swap			1.000		
jun-15	Activación swap			1.000		
jul-15	Activación swap			1.000		
ago-15	Activación swap			1.000		
sep-15	Activación swap			1.000		
	Total swap activado			11.001		
16/12/2015	Acuerdo Suplementario al Acuerdo Bilateral de Pase de Monedas		20			
22/12/2015	Acreditación en cuenta del BCRA y operación de recompra a futuro de yuanes convertidos a dólares			3.086		
Enero-mayo 2016	Reintegro de los dólares			-3.086		
18/07/2017	Acuerdo swap	175	70		3	17/07/2020
02/12/2018	Acuerdo Suplementario al Acuerdo Bilateral de Pase de Monedas		60		Hasta fin swap 2017	17/07/2020
02/12/2018	Monto swap 2017 + acuerdo complementario 2018		130	19	Condicionado al acuerdo stand by Argentina-FMI	

Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA y BPC.

Los acuerdos de swap entre Argentina y China de 2009 y 2014

El 2 de abril de 2009 (BPCh, 2018) el BCRA y el BPCh firmaron el primer acuerdo bilateral de intercambio de monedas, anunciado el 15 de abril¹⁵. En el interín, el 6 de abril, el directorio del BCRA sancionó la Resolución 95/15, que aprobó la suscripción de una línea contingente por un período de tres años de duración, y por un monto de 70 mil millones de yuanes y 38 mil millones de pesos argentinos, equivalente a unos 10 mil millones de dólares al tipo de cambio vigente a esa fecha¹⁶. De esta manera, el BCRA aumentó potencialmente sus reservas en un 20%, y por ende, su capacidad de intervenir en el mercado de divisas para amortiguar las presiones cambiarias. Las reservas internacionales argentinas excedían los 46 mil millones de dólares en esos días, equivalentes a ocho meses de importaciones; este monto superaba el nivel de reservas óptimas, calculadas según diferentes criterios¹⁷.

Igual que en la mayoría de los swaps de monedas entre bancos centrales, en el acuerdo de 2009 entre Argentina y China ninguna de las partes solicitó su activación. Por ello, los derechos y obligaciones contingentes derivados del acuerdo se registraron en las cuentas de orden en los Estados Contables del BCRA¹⁸, es decir que las cuentas patrimoniales y de resultados no fueron afectadas.

Durante los tres años de vigencia de este acuerdo, desde abril de 2009 hasta el mismo mes de 2012, el BCRA ejerció su política cambiaria a través de la flotación administrada del tipo de cambio. En ese período el BCRA permitió una depreciación gradual del peso argentino del orden del 5% en dos primeros años y un 10% en 2012, el tipo de cambio pasó de 3,70 a 4,54 pesos por dólares entre 2009 y 2012. Las reservas internacionales en 2010 alcanzaron un monto record, superior a 50 mil millones de dólares. Sin embargo, a partir de 2011, los activos externos del BCRA comenzaron a caer, a consecuencia del pago de vencimientos de deuda externa con las reservas consideradas excedentes, y de una fuerte salida de capitales vinculada al proceso electoral. A fines de diciembre de 2012 las reservas sumaban 43,2

¹⁵ BCRA, Com. P Nro. 49465.

¹⁶ BCRA, Estados Contables 2009, Nota 2.6.

¹⁷ Mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2009) consideraba que el nivel de las reservas óptimas debían cubrir tres meses de importaciones más un porcentaje de la deuda externa de corto plazo más un porcentaje de la oferta monetaria, el FMI (Jeanne y Sandri, 2016) sostenía que para una economía con control de capitales era suficiente contar con reservas equivalentes a tres meses de importaciones (2016).

¹⁸ BCRA, Estados Contables 2009, Nota 5.

mil millones de dólares, un nivel aun holgado, de modo que el BCRA no consideró necesario activar el swap con China.

A diferencia de la mayoría de los acuerdos bilaterales de intercambio de monedas entre el BPCCh y otros bancos centrales, la línea de crédito contingente con el BCRA no fue renovada inmediatamente al finalizar el trienio, en abril de 2012. Pasaron más de dos años hasta que ambas autoridades monetarias firmaron un nuevo swap de monedas. Acorde a la marcha del proceso de internacionalización del yuan, la negociación entre Argentina y China se orientó a mejorar las condiciones para su activación, flexibilizando las cláusulas relativas a plazos, costos y usos¹⁹.

El 10 de julio de 2014, por la Resolución 204, el directorio del BCRA, en línea con los objetivos del artículo 3 de su Carta Orgánica²⁰, autorizó la firma de un nuevo swap de monedas locales con el BPCCh a fin de “mejorar las condiciones financieras destinadas a promover el desarrollo económico y comercial de ambos países”²¹. En ese sentido, el 18 de julio de 2014, el BCRA anunció un nuevo acuerdo con vigencia por tres años. A través de este instrumento el BCRA podía solicitar al BPCCh el desembolso de hasta 70 mil millones de yuanes, equivalente a 11 mil millones de dólares, con un plazo de reintegro de 12 meses. Este acuerdo configuró una herramienta adicional del BCRA para implementar su política financiera, cambiaria y monetaria²², cuando el nivel de las reservas ya era menor pero aceptable: 29,5 mil millones de dólares, cercano a los cinco meses de importaciones.

La activación del acuerdo de swap de 2014

El acuerdo swap se utilizó por primera vez en el último trimestre de 2014, a fin de compensar los saldos del comercio entre los dos países, ya muy deficitario para Argentina²³, y también para fortalecer las reservas internacionales, que descendieron a 27,3 mil millones de dólares en octubre.

En lo operativo, el acuerdo swap de monedas especifica:

¹⁹ BCRA, Com. P 50421.

²⁰ BCRA, Carta Orgánica, Artículo 3: “El banco tiene por finalidad promover, en la medida de sus facultades y en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional, la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social.”

²¹ Estados Contables del BCRA al 31/12/2015, Nota 2.3.

²² BCRA, Com. P 50421.

²³ En 2014, en millones de dólares, Argentina exportó a China 4.792 e importó de ese país 10.811, este comercio arrojó un déficit de 6.019 (datos del INDEC).

el Banco que requiera una transacción de swap depositará en una cuenta en sus libros a nombre de la otra parte el monto equivalente en su moneda local. A su vez, el Banco requerido, depositará en una cuenta en sus libros a nombre de la otra parte el monto equivalente en su moneda local. Ambas cuentas serán no remuneradas en tanto no se apliquen efectivamente los fondos requeridos y al vencimiento de cada transacción de swap cada Banco debitará el mismo monto depositado originalmente. Durante el plazo de cada transacción de swap cada Banco podrá utilizar el monto disponible en la moneda local de la otra parte para los usos autorizados en el Acuerdo (Estados Contables del BCRA al 31/12/2015, Nota 2.3).

De acuerdo a estos términos, el 30 de octubre de 2014 el BCRA solicitó al BPCCh activar un tramo del swap de monedas por hasta el equivalente de 814 millones de dólares. De esta manera, el BPCCh y el BCRA acreditaron en la cuenta abierta en cada uno de estos bancos a nombre de su contraparte el equivalente a USD 814 millones en yuanes y pesos argentinos, respectivamente. Por su parte, el BCRA comenzó a incorporar el depósito en yuanes como parte de sus activos externos de reserva, señalando que:

El yuan representa una moneda de inversión muy atractiva para los bancos centrales, dado que su valor en relación a las demás monedas viene mejorando sostenidamente en los últimos años, manteniendo a su vez variaciones muy acotadas en sus cotizaciones, lo que genera beneficios de diversificación muy importantes. El yuan, además, puede ser convertido libremente a dólares, euros, o cualquier otra moneda de reserva, en las plazas internacionales como Hong Kong, Londres o Singapur. (BCRA, Com. P 50465).

Luego de activar el primer tramo del swap de monedas en octubre de 2014, Argentina solicitó al BPCCh la acreditación en la cuenta en yuanes a nombre del BCRA del equivalente a mil millones de dólares mensuales. De esta manera, en septiembre de 2015 se habría activado el total del swap de monedas por un monto de 70 mil millones de yuanes, aproximadamente 11 mil millones de dólares.

Al tiempo que el BCRA incorporaba los yuanes a sus reservas internacionales, intentaba mantener el nivel de sus activos de reserva en dólares estadounidenses, y su política cambiaria se orientó a sostener el valor del peso argentino. Sin embargo, éste fue sometido a fuertes presiones provocadas por la fuerte caída de los precios de las exportaciones, que derivó

en la reaparición del déficit comercial²⁴, y los pagos de deuda externa, en especial la cancelación de la totalidad de la emisión de Boden 2015 por 5.700 millones de dólares. Todo esto derivó en una caída de las reservas internacionales, a 25 mil millones de dólares en diciembre de 2015, equivalentes a cinco meses de importaciones, umbral todavía solvente para una economía con control de capitales. Bajo estas circunstancias, el depósito en yuanes en el BPCh a favor del BCRA tuvo una incidencia cada vez más importante en las reservas de Argentina.

Los acuerdos de swap y su utilización entre diciembre de 2015 y 2018

A pocos días de la asunción de la nueva administración, en el marco de las medidas para remover el control cambiario, el 16 de diciembre de 2015, el BCRA y el BPCh firmaron un Acuerdo Suplementario al Acuerdo Bilateral de Pase de Monedas, en el que se comprometieron a llevar a cabo cinco operaciones de swap para convertir 20 mil millones de yuanes -28% del total- a dólares estadounidenses²⁵. El 22 de diciembre de 2015 estas operaciones fueron efectivamente liquidadas, 3.086 millones de dólares se acreditaron en una cuenta en dólares del BCRA en el BPCh²⁶. A fin de no alterar la exposición en renminbis del BCRA, la autoridad monetaria concertó simultáneamente una operación de recompra a futuro de los yuanes convertidos a dólares estadounidense²⁷.

En la cuenta pasiva *Obligaciones provenientes de Otros Instrumentos Financieros Derivados* de los balances semanales del BCRA, se puede observar la evolución del compromiso de reintegrar al BPCh los dólares provenientes de la operación de swap de monedas derivada del acuerdo suplementario referido más arriba. Como surge de los Estados Resumidos de Activos y Pasivos del BCRA, el compromiso asumido bajo esta operación en diciembre de 2015 había sido cancelado en su totalidad para mayo de 2016. Así, con el reintegro al Banco Popular de China del total de dólares estadounidenses por la operación de swap de renminbi y pesos, la cantidad

²⁴ En 2015 los precios de las exportaciones argentinas de bienes cayeron en promedio un 16%, su valor descendió, en miles de millones de dólares, de 68,4 en 2014 a 57,9. Por su parte, el valor de las importaciones de bienes cayó solo 8%, pasó de 65,6 a 60,2 mil millones de dólares, de este modo la balanza comercial registró su primer déficit luego de quince años. Como el resto de los rubros de la cuenta corriente es usualmente negativo, su déficit se agravó. Además, en 2015 el gobierno realizó fuertes pagos de deuda.

²⁵ BCRA, Resolución de Directorio 410, 16/12/2015.

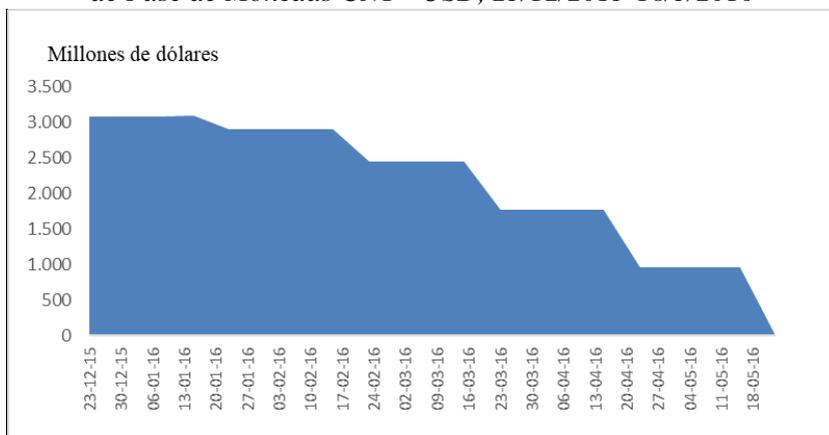
²⁶ BCRA, Com. P 50675-

²⁷ BCRA, Informe al Congreso 2015, p. 66.

de yuanes que componen las reservas internacionales del BCRA volvió a aumentar.

Gráfico 3

Acreditación y reembolso del Acuerdo Suplementario al Acuerdo Bilateral de Pase de Monedas CNY - USD, 23/12/2015-18/5/2016



Nota: Las fechas corresponde al corte de semana estadística del BCRA.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA.

Transcurrido poco más de un año, el 18 de julio de 2017 el BCRA y el BPCCh acordaron renovar el acuerdo bilateral de swap de monedas locales por 175 mil millones de pesos argentinos equivalentes a 70 mil millones de renminbis, por un plazo de 3 años, a vencer el 17 de julio de 2020²⁸.

Posteriormente, en el marco de la Cumbre de Líderes del G20 celebrada en Buenos Aires, el 2 de diciembre de 2018, el BCRA y el BPCCh firmaron un acuerdo suplementario al acuerdo de swap de 2017, por otros 60 mil millones de yuanes. De esta manera, el monto total del swap de monedas entre el BCRA y el BPCCh alcanzó a 130 mil millones de yuanes, equivalentes a unos 19 mil millones de dólares, un monto muy importante, mayor a un tercio de las reservas de activos externos del BCRA.

Sin embargo, por primera vez desde su firma inicial en 2009, el uso del swap quedó condicionado a la vigencia del stand by de Argentina con el FMI²⁹. El acuerdo estipuló que si por cualquier razón el *stand by* se

²⁸ BCRA, Estados Contables al 31/12/2017, Nota 2.2.

²⁹ El 20 de junio de 2018 el FMI aprobó un acuerdo stand by solicitado por Argentina por 35,4 mil millones de degs, ampliado en octubre de 2018 a 40,7 mil millones, equivalentes a 56,3

suspendiera o cancelase, el Banco de China rechazaría nuevos retiros de fondos o renovaciones³⁰. Esta cláusula empeora las condiciones del swap argentino-chino respecto de los de la Iniciativa Chiang Mai Multilateralizada y de los BRICS, que al menos tienen un tramo desvinculado de la intervención del FMI.

Finalmente, para tener una idea de la relación del swap con la economía real, cabe mencionar que sus montos, desde 2009 hasta 2017, fueron similares a las importaciones argentinas de origen chino, y que el acuerdo suplementario de 2018 lo llevó más allá de ese valor. Por ejemplo, en 2017, en millones de dólares, Argentina exportó a China 4.592 valor FOB, e importó desde allí 12.329 valor CIF, con un saldo deficitario de 7.737, el mayor de toda la serie histórica³¹. Por su parte, Oviedo estimaba las inversiones directas de China en Argentina en 2015 en 1.948 millones de dólares, cifra mayor a la que brinda otra fuente (www.statista.org) en 2017, de unos 1.540 millones de dólares. Dada la magnitud de los intereses en juego, y asumiendo que los acuerdos swap contribuyen a la estabilidad cambiaria de los países firmantes y a su disponibilidad de moneda de uso internacional, para promover el crecimiento del comercio bilateral y proteger el valor, rentabilidad y remuneración de las inversiones chinas, el swap con Argentina apuntaría a cumplir estas funciones, aunque, como ya se mencionó, los términos del acuerdo aun son desconocidos.

La incidencia de los acuerdos de swap en las reservas internacionales del BCRA

Si bien el BCRA no informa el detalle del uso del swap de monedas con China, para el período que va desde su activación en 2014 hasta septiembre de 2016, la información mensual del organismo a través de su Planilla de Reservas Internacionales en el marco del Programa NEED del FMI brinda un dato cercano. Allí, además de otros datos, el BCRA publica las reservas internacionales desagregadas entre Monedas en la Canasta DEG y Monedas

mil millones de dólares, once veces la cuota argentina en esta institución. Hasta septiembre de 2019 Argentina recibirá del FMI cerca del 90% de este monto, esto representa un apoyo extraordinario del organismo y del gobierno estadounidense a la administración Macri, ya que en octubre de 2019 se celebrarán las elecciones presidenciales. En septiembre de 2021 comenzará su repago.

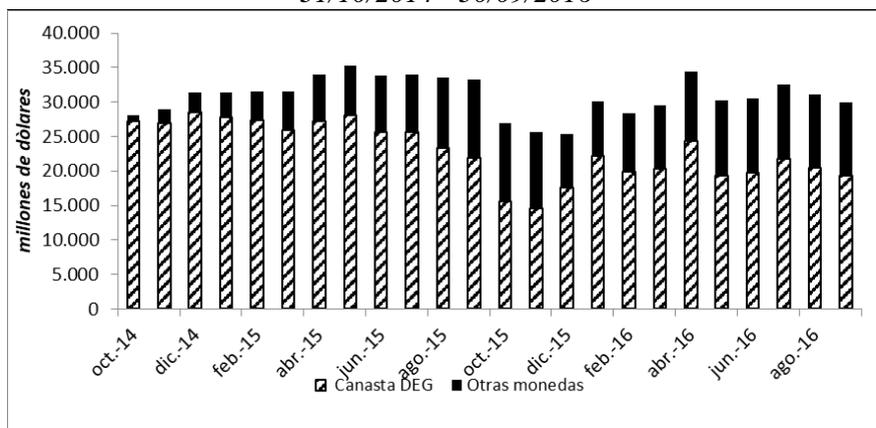
³⁰ Cláusula 5 del acuerdo suplementario.

³¹ En 2017, en millones de dólares, Argentina exportó un total de 58.384, importó 66.899, y registró un déficit comercial de 8.515, el mayor de su historia.

fuera de la canasta DEG. Como esta última partida históricamente registra niveles marginales, su incremento ofrece una estimación aproximada de la cantidad de yuanes en el total de las reservas internacionales. Sin embargo, esta lectura ya no fue posible cuando el yuan se incorporó a la canasta del DEG, desde octubre de 2016.

Como se observa en el gráfico 4, en el último trimestre de 2014 la participación del yuan en las reservas del BCRA se acercó al 10%; este porcentaje continuó creciendo en 2015, y se estabilizó en el último trimestre de ese año en torno al 35% de las reservas totales. Entre diciembre de 2015 y abril de 2016 este porcentaje se redujo a un promedio del 26%, porque los yuanes del swap fueron cambiados por dólares para salir del control cambiario. Pero luego, al devolver los dólares a cambio de yuanes, éstos nuevamente aumentaron su incidencia, y al 30 de septiembre de 2016 las reservas internacionales contabilizadas en monedas fuera de la canasta DEG, donde se contaba el yuan, representaron el 36% del total, un nivel muy superior al histórico.

Gráfico 4
Argentina. Reservas internacionales. Composición por monedas
31/10/2014 - 30/09/2016



Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA.

La persistencia de porcentajes elevados de yuanes en las reservas del BCRA señala un cambio estructural en su composición, que se condice con el estrechamiento de las relaciones entre Argentina y China, señalado por numerosos estudios del vínculo bilateral (Laufer, 2017; Girado, 2017; Oviedo, 2018; Sevares, 2015). Aunque, por las razones apuntadas, no se dispone de los datos posteriores a septiembre de 2016, la renovación del

acuerdo de intercambio de monedas entre el BCRA y el BPCCh en 2017 y la duplicación de su monto en 2018, fortalecen esta hipótesis.

Conclusiones

Los acuerdos de intercambio de monedas entre los bancos centrales de Argentina y China, por su magnitud, duración y activación reiterada, constituyen elementos relevantes de la consolidación de la relación bilateral. A su vez, como este trabajo ha demostrado, los acuerdos de swap de monedas se enmarcan en el proceso de internacionalización del renminbi, pieza necesaria en la configuración de China como potencia global.

Sin embargo, el acuerdo suplementario de 2018, al condicionar el uso del swap con China a la vigencia y cumplimiento del *stand by* con el FMI, debilita un objetivo primordial de la asociación estratégica con el país asiático, que es contar con un socio cooperativo que ayude a balancear la asimetría de poder entre Argentina y Estados Unidos. Este objetivo se neutraliza, porque la influencia de Estados Unidos en el FMI es mucho mayor que la de cualquier otro miembro (Stiglitz, 2002, 273-297; Meltzer, 2003, 617; Reinhart y Trebesch, 2015, 4, 22 y 28; Brenta, 2013, 97-112). Y si bien, China es el tercer país más importante del FMI, por su cuota y su poder de voto, la diferencia con Estados Unidos es muy grande (ver nota al pie 14), además la sede central del organismo está en Washington, y sus políticas son permeables a la influencia del gobierno federal.

En particular, en el caso argentino, fue notable la presión del gobierno de Trump para que el directorio del FMI apruebe, en junio de 2018, el *stand by* de monto más elevado en la historia del organismo. A tal punto que la agencia de noticias oficial destacó que "El titular del Palacio de Hacienda agradeció el apoyo recibido por parte de las autoridades estadounidenses por la exitosa y rápida conclusión del acuerdo entre Argentina y el FMI." (EEUU destacó la importancia del acuerdo, 2018,).

En resumen, la práctica permanente de operar en el FMI para sesgar sus políticas en favor de los intereses estadounidenses, como revelan los informes de la United States General Accounting Office (2001) y de la Secretaría del Tesoro³², anticipa un campo inclinado desfavorable para Argentina también en el acuerdo de intercambio de monedas con China, que

³² United States Department of the Treasury. Reports to Congress of IMF Activities. En <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/international-monetary-fund>

ahora quedó sumergido de lleno en la disputa hegemónica chino-estadounidense.

Lista de referencias

- Aglietta, M. y Bai, G. (septiembre 2016). *China's 13th Five-Year Plan. In Pursuit of a "Moderately Prosperous Society"*. Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales, Policy Brief, 12. Recuperado de: http://www.cepii.fr/CEPII/fr/page_perso/biblio_tt.asp?Nom_complet=Michel%20Aglietta
- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Asian Development Bank Institute (Julio 2010). *The Chiang Mai Initiative Multilateralization: Origin, Development and Outlook*. Working Paper Series, 30. Recuperado de: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156085/adbi-wp230.pdf>
- Azevedo, R. (2012). *The relationship between exchange rates and international trade. Exchange rate misalignments and trade remedies: A conceptual note by Brazil*. World Trade Organization, Working Group on Trade, Debt and Finance, wt/wgtdf/w/68.
- Blanchard, O. (2012). *Macroeconomics*, Global Edition. Pearson. 6ta. Ed.
- Brenta, N. (2013). *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Cohen, B. (marzo 2017). *Renminbi internationalization: a conflict of statecrafts*. Research Paper. Chatham House. Londres: The Royal Institute of International Affairs. Recuperado de: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-03-20-renminbi-internationalization-statecraft-cohen.pdf>
- Correa López, G. (mayo-agosto 2014). *Acuerdos financieros entre China, Brasil y México: currency swaps*. Análisis, 19-38. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-53082014000300019
- Eichengreen, B. y Kawai, M. (eds.) (2015). *Renminbi Internationalization. Achievements, Prospects and Challenges*. Asian Development Bank Institute. Washington: Tokio y Brooking Institution Press. Recuperado de: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159835/adbi-renminbi-internationalization-achievements-prospects-challenges.pdf>
- EEUU destacó la importancia del acuerdo entre la Argentina y el FMI, Telam, 6 de mayo de 2018. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201806/289713-eeuu-destaco-la-importancia-del-acuerdo-entre-la-argentina-y-el-fmi.html>

- Fondo Monetario Internacional, 2015, *Preguntas y respuestas sobre el examen del DEG de 2015*. <https://www.imf.org/external/np/exr/faq/PDF/sdrfaqs.pdf>
- Girado, G. (primer trimestre 2017). Las empresas chinas en América Latina. *Jiexi Zhongguo. Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China*, 22. Recuperado de: <http://politica-china.org/secciones/publicaciones/jiexi-zhongguo>
- International Monetary Fund (septiembre 2016). *Review of the method of valuation of the SDR. Amendment to rule O-1*. Policy Paper. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/093016.pdf>
- Jeanne, O. y Sandri, D. (2016). *Optimal Reserves in Financially Closed Economies*. International Monetary Fund, Working Paper, WP/16/92.
- Laufer, R. (2017). Argentina y su asociación estratégica con China en la era Kirchner. *Jiexi Zhongguo. Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China*, 22. Recuperado de: <http://politica-china.org/secciones/publicaciones/jiexi-zhongguo>
- Lo, Ch. (invierno 2013). Rise of the Feedback: How the Renminbi Is Replacing the Greenback as the Dominant Trade Settlement Currency in Asia. *The International Economy*, 27, 36-37.
- McKinnon, R. (2013). *The Unloved Dollar Standard: From Bretton Woods to the Rise of China*. Nueva York: Oxford University Press.
- Meltzer A. H. (2003). *A history of the Federal Reserve. 1913-1951*. Chicago/Londres: The University of Chicago Press.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2009), *Reservas óptimas*.
- Oviedo, E. (2018). Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia. *Voces en el Fénix*, 8, 94-101. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/las-relaciones-argentino-chinas-dos-a%C3%B1os-de-la-alternancia-pol%C3%ADtica>
- Rapoport, M. y Brenta, N. (2010). *Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo*. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique.
- Reinhart, C. M. y Trebesch, C. (diciembre 2015). *The International Monetary Fund: 70 years of reinvention*. NBER, Documento de trabajo núm. 21805. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w21805>
- Sevares, J. (2015). *China. Un socio imperial para Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Sevares, J. (enero-abril 2015). La moneda como relación de poder. *Análisis*, 20. Recuperado en http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/20/pdfs/SevaresOlaFinanciera20js.pdf
- Society for Worldwide Inter-bank Financial Telecommunication (SWIFT) (abril 2018). *Hong Kong. United Kingdom, Mainland China. Leading RMB internationalization*. RMB Tracker.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus.
- The People's Bank of China (PBC) (2018). *2018 RMB Internationalization Report*.
- Twarovska, K. (2018). The impact of the Renminbi internationalization on stability of the International monetary system. *5th International Multidisciplinary*

Scientific Conference on Social Sciences an Arts 2018. Conference Proceedings, vol. 5. Florencia, Italia. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/328602026>

UNCTAD (2007). *Trade and Development Report*. Recuperado de: https://unctad.org/en/Docs/tdr2007_en.pdf

United States General Accounting Office (2001). *International Monetary Fund Efforts to advance U.S. Policies at the Fund*. Report to Congressional Committees, GAO-01-214, Washington.

¿GNL vs. gasoductos? Tensiones en el proceso sudamericano de integración gasífera

LNG vs. gas pipelines? Tensions in the South American process of gas integration

Ignacio Sabbatella *

RESUMEN

En Sudamérica la comercialización de gas natural por gasoductos ha sido un motor de numerosos proyectos de integración bilaterales y multilaterales desde la década de 1970 en tres etapas: geopolítica, neoliberal y post liberal. Sin embargo, la crisis de los acuerdos bilaterales y la falta de concreción de las iniciativas multilaterales condujeron en la última década a una proliferación de terminales de gas natural licuado (GNL) en varios países de la región, que permiten comercializar el fluido con países extrarregionales. Para algunos analistas, el abastecimiento de GNL en detrimento de los gasoductos ha favorecido una desintegración energética a nivel regional. El objetivo de este artículo es discutir en qué medida existe un proceso de desintegración regional a partir de datos oficiales del mercado de gas natural.

Palabras clave: gasoducto, GNL, integración regional, Sudamérica

ABSTRACT

The commercialization of natural gas by pipelines in South America, has been the engine of several bilateral and multilateral integration projects since the 1970s in three stages: geopolitical, neoliberal and post-liberal. However, the crisis of the bilateral agreements and the lack of concreteness of the multilateral initiatives led in the last decade to a proliferation of liquefied natural gas (LNG) terminals in several countries of the region, which allow to commercialize the fluid with extra-regional countries. For some analysts, the supply of LNG in detriment of the supply by gas pipelines has favored a regional energy disintegration. This article aims to discuss to

* Becario postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani.

what extent there is a process of regional disintegration, based on official data of the natural gas market.

Key Words: gas pipeline, LNG, regional integration, South America

Fecha de recepción: 9 de agosto de 2018

Fecha de aceptación: 2 de noviembre de 2018

Introducción

En los últimos 45 años se observa una lenta pero persistente transición energética hacia el gas natural en Sudamérica. Según datos de la Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE), su participación en la matriz energética primaria entre 1970 y 2015 escaló del 9% al 27% y ocupa el segundo lugar, detrás del petróleo, cuya participación cayó del 63% al 36% en el mismo período. La distribución desigual de las reservas de gas natural en la región determina que algunos países sean exportadores y otros importadores, lo que favorece el desarrollo de una integración gasífera para optimizar la complementariedad energética y seguridad de abastecimiento (Corporación Andina de Fomento, 2013). Venezuela cuenta con el mayor volumen de reservas, seguido por Brasil, Perú, Argentina, Bolivia y Colombia.

Precisamente, la comercialización de gas natural por gasoductos ha sido un motor de numerosos proyectos de integración bilaterales y multilaterales desde la década de 1970.

Con todo, el proceso de integración gasífero no fue lineal, debido a las transformaciones de orden político y económico en la región, por lo que se distinguen tres etapas: la geopolítica, que se extendió hasta fines de la década de 1980, la neoliberal, fundamentalmente durante la de 1990, y la postliberal, durante la primera década del nuevo milenio.

Sin embargo, la crisis de los acuerdos bilaterales y la falta de concreción de las iniciativas multilaterales condujeron a una proliferación de terminales de gas natural licuado (GNL) desde 2008 en adelante en varios países de la región, las que permiten comercializar el fluido con países extrarregionales. Desde el punto de vista de algunos analistas, el abastecimiento de GNL en detrimento del abastecimiento por gasoductos se sostiene en estrategias de fortalecimiento de la seguridad energética a nivel nacional, al mismo tiempo que ha favorecido una desintegración energética a nivel regional.

El objetivo de este artículo es discutir en qué medida existe un proceso de desintegración regional en materia gasífera. Nuestra hipótesis de trabajo

sostiene que, al menos hasta 2015 inclusive, la declinación del comercio intrarregional de gas natural a través de gasoductos no fue suficientemente significativa para extinguir el proceso de integración regional. Con el fin de constatar y comparar los volúmenes comercializados por medio de gasoductos y de GNL, se creó una base de datos del mercado de gas natural a partir de la información de distintas organizaciones, internacionales y locales, públicas y privadas: OLADE, Ministerio de Energía y Minería de la Nación (MINEM), Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), Agencia Nacional Brasileña de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP), PROMIGAS y Grupo Internacional de Importadores de GNL (GIIGNL).

El orden expositivo es el siguiente: en primer lugar, se detallan los principales conceptos utilizados en el artículo; en segundo término, se describen las tres etapas de la integración gasífera en la región; luego, se analizan los datos disponibles de la comercialización de gas natural por medio de gasoductos y por vía marítima; por último, se presentan las principales conclusiones del trabajo.

Marco conceptual

La integración energética se define como un “proceso de interconexión estratégica de las redes de energía en corredores internacionales, que permite, bajo un marco normativo común y servicios adecuados, su circulación ágil y eficiente” (Ruiz-Caro, 2010, 9). La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) señala que la integración energética es percibida como beneficiosa en la medida en que permite la seguridad de abastecimiento, una mayor protección del medio ambiente, la diversificación de la matriz energética; el uso integrado de recursos energéticos, gas y electricidad; el uso eficiente de los recursos disponibles en capacidad instalada y transporte, la optimización del coste de producción, el aprovechamiento de la complementariedad hidrológica y térmica entre sistemas nacionales, la reducción de los riesgos hidrológicos, el aprovechamiento de la complementariedad estacional de la demanda y su diversidad horaria, la utilización plena de la infraestructura y la optimización de reservas, la dinamización de la demanda, la promoción de la comercialización, generación de mayor competencia, y la existencia de sistemas regionales interconectados robustos (ALADI, 2013).

Según datos de OLADE del año 2015, Sudamérica cuenta con reservas de gas natural que equivalen al 3,9% del total mundial y a un horizonte de reservas de 41 años al ritmo de extracción actual. Por lo tanto, existe una alta

dotación de recursos gasíferos propicia para el desarrollo de políticas de integración regional que promuevan la seguridad energética de los países de la región.

Una primera definición de seguridad energética es la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible, como plantea la Agencia Internacional de Energía en su sitio web, o “la gestión eficaz del suministro de energía primaria a partir de fuentes domésticas y externas, confiabilidad de la infraestructura energética y capacidad de los proveedores de energía para satisfacer la demanda actual y futura”, según el Consejo Mundial de Energía (2017, 9). De manera más amplia, Sovacool y Mukherjee (2011) indican que la seguridad energética es un objetivo complejo que incluye preguntas sobre cómo proporcionar de manera equitativa servicios de energía disponibles, asequibles, confiables, eficientes, ambientalmente benignos, adecuadamente gobernados y socialmente aceptables. En el caso sudamericano, Santos (2018) argumenta que es necesario pasar del análisis de la dimensión nacional a la dimensión regional de la seguridad energética y Palestini afirma que la integración energética regional es una estrategia ganadora para todas las partes ya que incrementa la seguridad y la eficiencia energética de aquellos países con una baja dotación de recursos, como Chile o Uruguay, y también la de aquellos con una matriz energética poco diversificada, como Ecuador o Bolivia; y, asimismo, es una opción para los exportadores que buscan diversificar los mercados finales para insertar sus excedentes de producción (Palestini, 2016, 107-123).

Hasta pocas décadas atrás el comercio de gas natural, a diferencia del petróleo, estaba restringido a los mercados regionales, ya que era necesaria una interconexión física a través de cañerías de alta presión o gasoductos. La tecnología del GNL¹ ha hecho posible el transporte del gas natural en forma líquida por vía marítima desde finales de la década de 1950², pero no fue

¹El GNL es gas natural enfriado hasta el punto que se condensa a líquido, esto ocurre a una temperatura de aproximadamente -161°C y a presión atmosférica. Se realiza en plantas de licuefacción, luego el gas licuado se almacena en grandes tanques para posteriormente cargarse en barcos metaneros. En el mercado de destino se construye una terminal para la recepción de ese gas, con tanques de gran capacidad que permiten almacenar el fluido, o, en su defecto, se instalan buques regasificadores con el fin de atender los picos de demanda estacionales. Allí se regasifica y se acondiciona para ser inyectado en los gasoductos que lo llevarán a los centros de consumo (López Anadón, 2012).

² El primer transporte de GNL a larga distancia se realizó en 1959, cuando el buque *The Methane Pioneer* llevó gas desde Lake Charles en el Golfo de México de Estados Unidos hasta la terminal de regasificación de Canvey Island en Reino Unido. Las primeras operaciones

hasta el siglo XXI que los costos de transporte de GNL se redujeron a niveles que lo hicieron competitivo con respecto al transporte por gadosucto (Markus, 2016). De este modo, el GNL no solo es insustituible para los países importadores de gas natural que no tienen conexión geográfica con los centros productores, sino que también resulta una alternativa comercial atractiva respecto al transporte por gasoducto, en la medida en que aumenta la distancia entre el mercado de origen y el mercado de destino³. Actualmente, existen 19 países exportadores netos de GNL, liderados por Qatar y luego Australia, Malasia, Nigeria e Indonesia, y 40 países importadores, en primer lugar Japón, seguido por China, Corea del Sur, India y Taiwán; aproximadamente un tercio del volumen total del gas natural comercializado a nivel global es realizado por medio de GNL (GIIGNL, 2018).

El comercio de GNL no necesariamente es opuesto a una estrategia de integración energética regional, ya que puede complementar el transporte por gasoducto o, incluso suplantarlos, de acuerdo a la variable costo-distancia entre un país productor y un país importador dentro de una misma región. Sin embargo, el incremento del comercio de GNL en Sudamérica en la última década estuvo vinculado con mercados extrarregionales, y por lo tanto ha sido evaluado negativamente en relación al proceso de integración regional. Kozulj (2008) advierte que estos proyectos no se hallan en el marco de una estrategia de integración sino de seguridad de abastecimiento. La crisis del modelo de integración bilateral, como los casos de Argentina-Chile y Bolivia con Brasil y Argentina, condujo a visualizar al GNL como una opción de suministro para continuar desarrollando mercados de gas. En la misma línea, Altomonte et al (2013) afirman que el abastecimiento tradicional a través de gasoductos no fue suficiente para garantizar la seguridad energética, por lo que se recurrió al transporte marítimo, favoreciendo en algunos casos la *desintegración energética*. A partir de estos señalamientos, este trabajo se propone cuantificar los volúmenes de gas natural que fueron comercializados

comerciales fueron ventas de GNL desde la terminal de Arzew en Argelia, puesta en marcha en 1964, hacia Reino Unido. En la cuenca pacífica, la planta de Kenai en Alaska comenzó sus actividades en 1969, realizando exportaciones de GNL hacia Japón (Díaz Casado, 2008).

³“Si bien ambos constituyen infraestructuras de transporte relativamente fijas, los costos de capital y operativos del gasoducto crecen exponencialmente con su longitud, mientras que un sistema de GNL tiene una sola componente variable con la distancia: el transporte marítimo, tradicionalmente mucho más económico por metro cúbico transportado. Por esa razón, se admite hoy que para distancias por encima de los 1.000 kilómetros y caudales superiores a los 15 millones de metros cúbicos por día, el GNL compita con los gasoductos” (López Anadón, 2012, 85).

por cada vía, con el fin de discutir la existencia de un proceso de desintegración en materia gasífera.

En términos más generales, Chagas Bastos (2015) denomina desintegración a un estado de agotamiento de la integración. Es el momento en el que los intereses individuales de las partes ya no son atendidos por los avances del conjunto, y lleva a un proceso de estancamiento y de parálisis institucional y política. De allí se pasa a una fase de deterioro de la importancia y velocidad -derivada de factores estructurales internos y/o externos- de los movimientos de profundización de la interdependencia y de reducción de las asimetrías, que toman sentido inverso (Chagas Bastos, 134-140).

Tras estas consideraciones conceptuales, pasaremos a describir y analizar las etapas de integración regional en materia de gas natural.

Etapas de la integración gasífera

Etapas geopolíticas

El primer proyecto de interconexión gasífera se concretó en 1972 con la puesta en marcha del gasoducto Yabog, que une Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, con Campo Durán, Argentina. Este gasoducto se enmarca en una etapa de carácter geopolítico, cuyo rasgo predominante fue la disputa entre las principales potencias regionales, Brasil y Argentina, por expandir su influencia sobre los países limítrofes. En esta etapa los proyectos hidroeléctricos binacionales también tuvieron consideraciones estratégicas y geopolíticas, ya que el aprovechamiento común de los recursos surgió como solución innovadora para las disputas limítrofes, como fue el caso de Itaipú, o para balancear las fuerzas relativas de los países vecinos en áreas de frontera, como fue en Yacretá (Lambertini, 2016).

En la relación argentino-boliviana es ineludible tomar como antecedente el modelo sobre el que se forjaron las empresas petroleras de bandera de ambos países. Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) fue creada en 1922 durante la presidencia de Hipólito Yrigoyen, y bajo la dirección del Gral. Enrique Mosconi, se convirtió en poco tiempo en una firma verticalmente integrada en condiciones de competir con las grandes empresas extranjeras, especialmente Standard Oil. El modelo de empresa mosconiano y la ideología del desarrollo petrolero nacionalista se difundió en buena parte del continente. Tras la derrota en la Guerra del Chaco, el gobierno militar del Coronel David Toro fundó Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

(YPFB) en 1936, a imagen y semejanza de su par argentina y, posteriormente, decidió expropiar los activos locales de Standard Oil. De este modo, Bolivia se transformó en el primer país latinoamericano en nacionalizar una empresa petrolera extranjera.

El mercado argentino de gas nació con la creación de la empresa Gas del Estado en 1946, la que tenía el monopolio de la distribución y comercialización de gas en las zonas urbanas del país, mientras que las actividades de exploración y explotación permanecieron bajo el dominio de YPF. El emplazamiento de grandes gasoductos troncales y el descubrimiento del yacimiento Loma La Lata en la cuenca neuquina a mediados de la década de 1970, facilitaron la expansión de la red interna de gas, destinado al uso domiciliario, industrial, automotor y también a la generación eléctrica. A mediados de la década de 1990, el gas natural se convirtió en el elemento más importante de la matriz energética primaria. No ocurrió lo mismo con el mercado interno boliviano, que se mantuvo relativamente pequeño hasta años recientes y, por lo tanto, la producción excedente fue tempranamente visualizada con destino de exportación.

Producto de la sanción del Código del Petróleo en 1955, también conocido como *Código Davenport* por el estudio de abogados estadounidense que lo diseñó, la empresa Bolivian Gulf Oil Company obtuvo concesiones para explorar y explotar áreas potencialmente ricas en recursos fósiles con un marco regulatorio ampliamente favorable, en detrimento de la petrolera estatal YPFB. Tras el descubrimiento de las reservas de Colpa y Río Grande, la Gulf puso en marcha un proyecto de exportación de gas a la Argentina en la década de 1960 (Fernández Terán, 2009). A tal fin, el dictador Gral. René Barrientos Ortuño inició gestiones con su par argentino Juan Carlos Onganía. Si el gobierno militar boliviano se mostraba sometido a los intereses de la Gulf, la dictadura argentina estaba interesada en apoyar a Barrientos debido tanto a consideraciones geopolíticas -atraer a Bolivia a la órbita de influencia argentina y no brasileña- como ideológicas: evitar la infiltración izquierdista en un país vecino (Cisneros y Escudé, 1998). Por lo tanto, inicialmente la importación de gas boliviano estuvo menos orientada a fortalecer el abastecimiento interno en Argentina que al vínculo geopolítico entre ambas dictaduras (Kozulj).

Finalmente, en 1968 se suscribió el contrato de compraventa entre ambos países a través de las empresas Gas del Estado, como parte compradora, y la estatal YPFB y la privada Bolivian Gulf Oil, como proveedoras. Sin embargo, la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia en 1969 derivó en la revisión del contrato. Tras la muerte de Barrientos, su sucesor, el Gral. Alfredo Ovando Candia, asumió la agenda nacionalista impulsada por el

movimiento sindical y universitario, además del apoyo del sector nacionalista del ejército y de un grupo de intelectuales. El Decreto Supremo 8.956 del 17 de octubre de 1969 nacionalizó todas las fases de la cadena hidrocarburífera, mediante la reversión de las concesiones de la Gulf al Estado boliviano y la confiscación de la infraestructura y activos de la empresa (Fernández Terán).

En 1970 Argentina y Bolivia suscribieron un contrato ampliatorio y modificatorio del anterior, a través de Gas del Estado y de YPF, excluyendo a la Bolivian Gulf Oil como empresa proveedora. En consecuencia, la exportación no se inició hasta 1972, con vigencia de veinte años y un volumen inicial de 4 millones de m³ por día (MMm³/d). En 1976 se firmó un contrato adicional de 2 MMm³/d por diez años. Luego se modificaron los términos y se estableció que el segundo contrato también culminaría en 1992.

En diciembre de 1989 los presidentes Carlos Menem y Jaime Paz Zamora suscribieron un Acuerdo de Complementación Económica y un Protocolo Energético que preveía la importación por un plazo de diez años a partir de la finalización del contrato vigente del gas boliviano que no pudiera colocarse total o parcialmente en terceros mercados. Posteriormente, se acordó la prórroga hasta 1999 o hasta que se iniciara la exportación hacia Brasil, con un volumen máximo de 4,25 MMm³/d.

Etapa neoliberal

Durante la década de 1990, las iniciativas regionales se enmarcaron en la reestructuración neoliberal de las economías latinoamericanas en función de la liberalización comercial unilateral y multilateral, a diferencia de las estrategias de integración anteriores caracterizadas por el proteccionismo y la intervención estatal en pos del desarrollo industrial endógeno. En contraposición al *viejo regionalismo* desenvuelto en la posguerra, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominó *nuevo regionalismo* a las iniciativas de la última década del siglo XX (BID, 2002), mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) acuñó el término *regionalismo abierto* (1994).

Bajo la hegemonía neoliberal se llevaron a cabo reformas locales del sector hidrocarburífero, con distinto grado de profundidad, bajo la premisa de la apertura de la participación del capital privado. El caso más sobresaliente fue el de Argentina, cuya reforma se sostuvo en la desregulación del mercado y en la privatización de YPF. De esa manera, se habilitó una sobreexplotación de los yacimientos existentes por parte de los

operadores privados, quienes volcaron los excedentes de gas a los mercados limítrofes por medio de diez gasoductos de exportación: siete hacia Chile, dos hacia Uruguay y uno hacia Brasil. La construcción de los gasoductos y los contratos entre vendedores y compradores se realizaron por parte de operadores mayormente privados. Los Estados se limitaron a garantizar las condiciones generales para el intercambio comercial mediante la firma de protocolos: en 1995 Argentina y Chile firmaron el Protocolo de Integración Gasífera; en 1996 Argentina y Brasil acordaron un Protocolo de Intenciones sobre Integración en Materia Energética; en 1991 los gobiernos de Argentina y Uruguay habían firmado el Acuerdo de abastecimiento de gas natural argentino a la República Oriental del Uruguay, pero recién en 1996, el Acuerdo Complementario amplió y profundizó las condiciones para la libre comercialización del gas argentino.

En términos del regionalismo abierto, predominó la integración de hecho, motorizada por el interés privado, complementada con las políticas por las que el gobierno argentino suscribió los acuerdos necesarios con los países limítrofes para garantizar el intercambio comercial de gas por gasoductos (Sabbatella, 2018). No se crearon organismos de seguimiento de los compromisos asumidos y tampoco mecanismos de anticipación de situaciones de riesgo de suministro (Bertero, 2007). En el año 2004, cuando Argentina no pudo cumplir simultáneamente con el abastecimiento del mercado interno y los compromisos de exportación, la situación derivó en una crisis diplomática con el gobierno chileno.

Mientras Argentina abandonaba la condición de importador para convertirse en exportador, Bolivia reforzó el vínculo con Brasil con el fin de redireccionar el destino de su gas. En 1991 YPFB y Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) firmaron una Carta de Intenciones para la compra de gas natural boliviano, y en 1992 los gobiernos de ambos países sellaron el Acuerdo Binacional Parcial de Promoción del Comercio, por el que Bolivia garantizaba la comercialización, exportación y transporte de gas natural producido en su territorio hacia Brasil. Un año más tarde se firmó el Acuerdo de Suministro de Gas. Sin embargo, recién en 1996 ambas empresas firmaron un contrato definitivo de compraventa por 20 años contados a partir de 1999, al mismo tiempo que acordaron la construcción del gasoducto transfronterizo denominado GASBOL.

Adicionalmente, en 2002 entró en operación comercial un segundo gasoducto boliviano-brasileño, que une las localidades de San Miguel, San Matías y Cuiabá, y es propiedad de la empresa Gas Oriente Boliviano Ltda., como producto de dos contratos entre privados con destino a la usina termoeléctrica de Cuiabá.

A nivel multilateral, en 1994 se lanzó la Iniciativa Energética Hemisférica, promovida por Estados Unidos en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyos lineamientos eran la liberalización del mercado energético regional y la implementación de marcos favorables a la inversión privada, asentándose en los procesos de privatización, desregulación y apertura que con distintos grados ya estaban en marcha en buena parte de los países del continente. No obstante, la iniciativa no tuvo incidencia en la integración gasífera (Sabatella, 2015).

En el seno del Mercosur, en 1999 se firmó el Memorándum de Entendimiento relativo a los Intercambios Gasíferos e Integración Gasífera, en él los Estados partes se comprometían a desarrollar un mercado regional de gas natural donde operaran empresas públicas y privadas, bajo las reglas del librecomercio y la competencia. Pese a que los asuntos energéticos se tratan en el Subgrupo de Trabajo 9, las normativas legales de integración energética no registraron avances en la incorporación de dispositivos para la solución de controversias ni para normar situaciones de crisis (Ruiz-Caro, 2010) y se evidencia la inexistencia de un cuadro institucional multilateral para reglamentar y coordinar los procesos de integración en el sector energético (Mesquita Ceia y Willian Gonçalves Ribeiro, 2016).

En síntesis, en el escenario neoliberal predominaron las iniciativas bilaterales por encima de las multilaterales, aunque tuvieron una suerte dispar en la década siguiente: la insustentabilidad en el largo plazo del perfil exportador de Argentina condujo al incumplimiento de los contratos entre privados y a una crisis diplomática, mientras que los términos del acuerdo YPF-BP fueron renegociados por ambos gobiernos tras la tercera nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia.

Escenario post-liberal

Los procesos de integración forjados en la década de 2000 han dado lugar a términos como *regionalismo post-liberal* (Sanahuja, 2018) o *regionalismo post-hegemónico* (Riggiozzi y Tussie, 2012). Para Sanahuja, este regionalismo emerge a partir del agotamiento del regionalismo abierto predominante en la década anterior y de propuestas que buscan trascenderlo. Sin embargo, no pueden ser consideradas iniciativas de integración en el sentido clásico del término ya que coexisten con acuerdos de libre comercio de algunos países de la región con terceros, por lo tanto, se trata de una etapa de transición (Sanahuja).

El escenario post-liberal estuvo signado por las iniciativas multilaterales. Entre los factores que dieron impulso se cuentan: el aumento del precio internacional del barril de petróleo; el cuestionamiento de los esquemas privatizadores mediante la ampliación del control estatal, nacionalizaciones y/o mecanismos de captación de la renta petrolera; la implementación de una *diplomacia petrolera* desde Venezuela por parte del gobierno de Hugo Chávez; la crisis de abastecimiento en Argentina con repercusiones directas en Chile, cuyo gobierno inició la búsqueda de nuevas opciones dentro y fuera de la región. Bajo estas condiciones, el intercambio energético se convirtió en un eje estratégico de la agenda de la integración regional.

Las principales iniciativas multilaterales fueron el Anillo Energético del Sur, el Gran Gasoducto del Sur, la propuesta de creación de una Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Sudamérica (OPPEGASUR) y el Consejo Energético de Sudamérica en el marco de UNASUR⁴.

El proyecto del Anillo Energético fue impulsado por Chile con el fin de afrontar la caída del suministro de gas argentino. Preveía la construcción de una red de gasoductos, interconectando nuevos y viejos, con el gas proveniente del yacimiento peruano Camisea, y posiblemente el gas boliviano, para abastecer a toda la subregión. Bolivia sólo participó en calidad de observador, ya que condicionaba su participación plena a la solución de su histórica demanda de salida al mar con Chile. Finalmente, Perú desistió de continuar con el proyecto por la reactivación del conflicto limítrofe con el mismo país y optó por priorizar el proyecto de exportación de GNL por medio de una planta de licuefacción.

El Gasoducto del Sur fue una iniciativa de Chávez para construir un gasoducto de 8.000 kilómetros de extensión que uniría Venezuela, Brasil y Argentina, interconectando el resto de los países de la región. En 2005 los tres presidentes firmaron la Declaración de Montevideo sobre Integración Gasífera Sudamericana. La iniciativa era débil en términos de factibilidad económica y ambiental, por lo que incluso se evaluó que el envío de GNL por vía marítima podía ser menos costoso dada la distancia entre los mercados. No obstante, la iniciativa se enfrió tras la Cumbre de Margarita de 2007, ya que existía cierto recelo brasileño para aceptar un proyecto que colocaría a la Venezuela chavista en una situación de liderazgo regional. La crisis económica internacional de 2008 sumó también problemas de

⁴ Para una ampliación del análisis de estas iniciativas, ver Sabbatella, 2015.

financiamiento. Un factor adicional fue el lento desarrollo gasífero de Venezuela.

En 2007 Argentina, Bolivia y Venezuela -los tres primeros productores de la región- acordaron el Tratado Energético para la Creación de una Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Sudamérica (OPPEGASUR). El objetivo era crear una OPEP gasífera que coordinara las políticas de inversión, de producción, de precios y de exportación de los países de la región en materia de gas. El gobierno brasileño mostró su desagrado por quedar fuera de la iniciativa. Empero, la iniciativa se truncó a partir del lento desarrollo gasífero venezolano y la declinación de la producción en Argentina.

La creación de UNASUR consagró a la energía como uno de los motores centrales de integración. Bajo su órbita quedó el Consejo Energético de Sudamérica (CES), creado por la Declaración de Margarita de 2007, e integrado por los Ministros de Energía de cada país, y se le fijó como meta redactar el Tratado Energético de Sudamérica (TES). Sin embargo, la existencia de modelos energéticos contrapuestos entre los países más volcados al protagonismo estatal y los promercado; la permanente rotación de funcionarios y la retención de la presidencia por parte de un solo país conspiraron contra su funcionamiento.

En las relaciones bilaterales, se destaca el reimpulso a la importación de gas boliviano por parte de Argentina, debido al faltante para cubrir el crecimiento de la demanda interna incentivada por la reactivación económica. En 2004 ambos gobiernos firmaron un Convenio Temporario de Venta de Gas Natural, en él el gobierno boliviano impuso la condición de que Argentina no exporte su gas a Chile mientras no fuera atendida la demanda limítrofe que le posibilitara a Bolivia la salida al mar (Ceppi, 2012). En 2006 se celebró un Convenio Marco para la Venta de Gas Natural y la Realización de Proyectos de Integración Energética que estableció un contrato de suministro por 20 años y la realización de trabajos conjuntos entre YPF y la flamante empresa estatal ENARSA. Además, se preveía la ampliación del volumen de venta a través del emplazamiento del Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA) que permitiría abastecer a las provincias de esas zonas que aún no contaban con servicio de gas de red. Con todo, los problemas políticos internos que atravesó Bolivia en los años siguientes y la ralentización de la inversión privada tras la nacionalización de los hidrocarburos impidieron al gobierno boliviano cumplir con los volúmenes comprometidos, y la construcción del GNEA quedó aplazada, desalentando al mismo tiempo la expectativa de los operadores privados de la entrega de mayores volúmenes. Además, Bolivia debió priorizar la entrega de gas

comprometida contractualmente con Brasil, y fue entonces que el gobierno argentino debió recurrir a la importación de GNL a través de la instalación de dos buques regasificadores. A su vez, fue necesario acordar un nuevo cronograma de entrega del gas en 2010, y se acordó ampliar la capacidad de transporte por medio de la construcción del Gasoducto de Integración Juana Azurduy (GIJA).

Por su parte, Colombia y Venezuela se interconectaron por medio del gasoducto Transcaribeño Antonio Ricaurte, que une Campo Ballena en territorio colombiano con las plantas eléctricas Rafael Urdaneta y Ramón Laguna, en el estado de Zulia. Construido y operado por PDVSA se inauguró a fines de 2007. La duración del contrato era de 20 años, preveía que Colombia vendiera su gas a Venezuela durante los primeros 4 años para cubrir sus faltantes en la región occidental, y al término de ese plazo se revirtiera el suministro de Venezuela a Colombia. El atraso de las inversiones en territorio venezolano no permitió cumplir el contrato, sus condiciones se renegociaron en 2011 y el suministro desde Colombia se extendió hasta mediados de 2015. Se estimaba que a comienzos de 2016 Venezuela iniciaría las exportaciones, pero PDVSA anunció un aplazamiento debido a razones climáticas que impedían el óptimo funcionamiento de las centrales hidroeléctricas del país (PROMIGAS, 2017).

En definitiva, las iniciativas multilaterales en el escenario posneoliberal, a diferencia de la etapa anterior, tuvieron una fuerte impronta estatal y buscaron trascender el vínculo comercial en función de una agenda de desarrollo económico y social. Sin embargo, no se materializaron debido a obstáculos históricos, políticos, técnicos, económicos y financieros (Sabbatella, 2015). Probablemente, uno de los escollos más importantes a los proyectos de integración gasífera haya sido el lento crecimiento de la producción de gas natural en Venezuela en relación a sus reservas. Esto se debe principalmente a que sólo el 10% de las reservas comprobadas de gas natural se encuentra en yacimientos de gas libre y el resto está asociado a petróleo, por lo que su disponibilidad también está asociada a la producción de crudo en esos campos (Kozulj). También incidió la falta de inversiones en exploración, explotación y transporte, sumado a que el gas disponible se usa principalmente para el mantenimiento de la presión en los reservorios de crudo (Cóndor, 2014).

Asimismo, la falta de desarrollo del gas venezolano afectó directamente el vínculo bilateral con Colombia. Por su parte, las relaciones bilaterales de Bolivia han estado condicionadas por su crisis interna, que dificultó la entrega de los volúmenes comprometidos con Argentina y Brasil y que

condujo a estos dos países a instalar plantas de regasificación de GNL, lo mismo que Chile.

¿Desintegración energética?

Es conveniente repasar y ampliar la información técnica vertida hasta aquí. Existen catorce gasoductos que interconectan a países de la región (cuadro 1). Diez de ellos conectan a Argentina con sus países vecinos y fueron inaugurados entre 1997 y 2002: siete con Chile, con una capacidad total de 32,8 millones de m³ por día; dos con Uruguay, 7 millones de m³/d; y uno con Brasil, de 2,8 millones de m³/d.

Bolivia exporta sus excedentes de gas a Brasil a través de dos gasoductos. Uno es el Gasbol, que conecta los yacimientos de Santa Cruz de la Sierra con el mercado de San Pablo y es el de mayor capacidad de Sudamérica con 30 millones de m³/d. Con una capacidad menor, 4 millones de m³/d, Gas Oriente Boliviano une las localidades de San José de Chiquitos y San Matías. Desde fines de 2008 no se exporta más fluido a través de este gasoducto (Lambertini). Además, Bolivia y Argentina están interconectados a través del gasoducto Juana Azurduy, que amplió la capacidad existente hasta los 27 millones de m³/d.

Por último, el gasoducto Transcaribeño Antonio Ricaurte, que conecta Venezuela y Colombia, tiene una capacidad de 17 millones de m³/d. La capacidad de transporte total de la región por medio de gasoductos es de 120,6 millones de m³/d.

Por otra parte, entre 2008 y 2016 se habilitaron ocho terminales de regasificación en los principales países importadores, con una capacidad total de 108,5 millones de m³/día. Dada la creciente demanda interna que la oferta local no podía satisfacer, y las dificultades de Bolivia para cumplir las metas de exportación, Argentina instaló dos barcos regasificadores entre 2008 y 2011, uno en Bahía Blanca y otro en Escobar, provincia de Buenos Aires, con una capacidad total de 34 millones de m³/d.

Cuadro 1. Gasoductos transfronterizos de Sudamérica

<i>País/es</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Año de inauguración</i>	<i>Capacidad (MMm3/d)</i>
Arg-Chile	Methanex PA	San Sebastián - Bandurrias	1997	2
Arg-Chile	Methanex YPF	El Cóndor - Posesión	1999	2
Arg-Chile	Methanex SIP	Cabo Vírgenes - Dungeness	1999	1,3
Arg-Chile	Atacama	Cnel. Cornejo - Mejillones	1999	9
Arg-Chile	Pacífico	Loma La Lata - Talcahuano	1999	3,5
Arg-Chile	Gas Andes	La Mora - San Bernardo	1997	10
Arg-Chile	Norandino	Pichanal - Tocopilla	1999	5
Arg-Brasil	Uruguayana (TGM)	Aldea Brasileira - Uruguayana	2000	2,8
Arg-Urug	Petrouruguay	Colón - Paysandú	1998	1
Arg-Urug	Cruz del Sur	Ensenada - Montevideo	2002	6
Bol-Arg	Yabog/Juana Azurduy	Santa Cruz-Campo Durán	1972/2011	27
Bol-Brasil	Gasbol	Santa Cruz-Corumba	1999	30
Bol-Brasil	Gas Oriente Boliviano	San José de Chiquitos-San Matías	2002	4
Col-Ven	Transcaribeño (Antonio Ricaurte)	Yacimiento Ballena-Maracaibo	2008	17

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

Algo similar sucedió en Brasil respecto al gas boliviano, por lo que se optó también por tres barcos regasificadores con capacidad total de 43

millones de m³/d: uno en Pecem, Ceara; otro en Bahía Guanabara, Río de Janeiro; y otro en el estado de Bahía. En Chile se construyeron entre 2009 y 2010 dos terminales de regasificación para suplir la importación de gas argentino con una capacidad total de 20,5 millones de m³/d, la de Quintero, Valparaíso y la de Mejillones, Antofagasta.

Más cerca en el tiempo, en 2016 Colombia incorporó un barco regasificador en el puerto de Cartagena con una capacidad de 11 millones de m³/d. El GNL importado tiene como finalidad alimentar tres centrales de generación eléctrica, y de esa forma robustecer el abastecimiento interno cuando el fenómeno climático de El Niño afecta la operación de las centrales hidroeléctricas, aunque no puede desestimarse el impacto del incumplimiento del contrato bilateral con Venezuela.

En contraposición a las plantas de importación de GNL, en 2010 Perú puso en marcha la terminal de licuefacción de Melchorita, Lima, con una capacidad de 17 millones de m³/día, para exportar los excedentes provenientes del yacimiento Camisea (cuadro 2).

Con el fin de explotar sus extensas reservas de gas natural, Venezuela previó abrir una planta de licuefacción dentro del Complejo Industrial Gran Mariscal de Ayacucho (CIGMA) a fines de 2010, con una capacidad de 17 millones de m³/día. Pero el proyecto fue suspendido en 2011 dado que la división PDVSA Gas estimó que no era rentable en relación a los precios del gas vigentes en ese momento, además del atraso de las inversiones locales.

La capacidad de importación respecto a la de exportación de GNL dentro de la región es muy diferente: 108,5 millones contra 17 millones de m³/d. Los consumidores del GNL peruano son países extrarregionales (España, Japón, Corea del Sur y México), mientras que el GNL importado también proviene mayormente de países fuera de la región (además de Trinidad y Tobago, país caribeño, el resto proviene de Qatar, Nigeria, Noruega, entre otros). En definitiva, el comercio intrarregional de GNL es casi nulo y nada permite prever que Perú cambie su cartera de clientes por países vecinos.

Cuadro 2. Sudamérica. Terminales de GNL

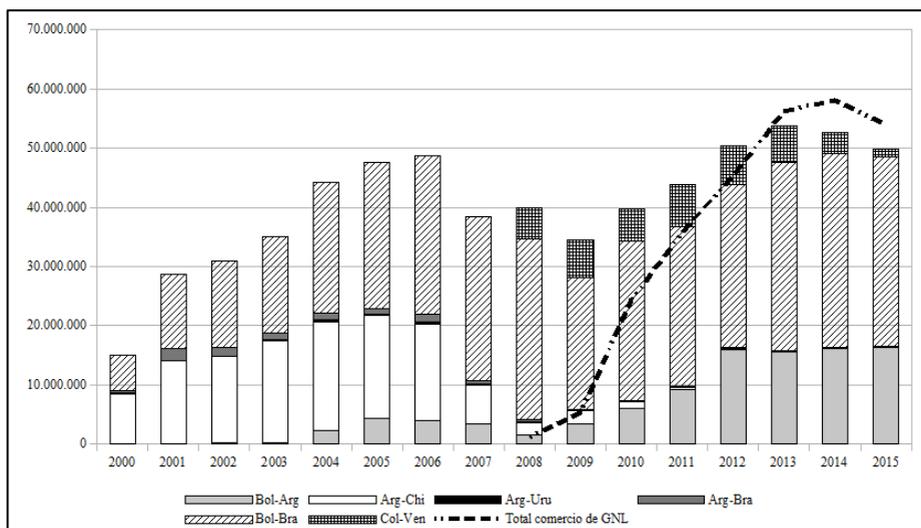
<i>País</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Año</i>	<i>Capacidad (MMm³/d)</i>
Arg	Barco regasificador Bahía Blanca	Bahía Blanca (Bs. As.)	2008	17
Arg	Barco regasificador Escobar	Escobar (Bs. As.)	2011	17
Brasil	Barco regasificador Pecem	Pecem (Ceara)	2009	7
Brasil	Barco regasificador Bahía Guanabara	Bahía Guanabara (Río de Janeiro)	2009	14
Brasil	Barco regasificador Bahía	Bahía	2014	22
Perú	Terminal de licuefacción Perú GNL	Melchorita (Lima)	2010	17
Chile	Terminal de regasificación Quintero	Quintero (Valparaíso)	2009	17
Chile	Terminal de regasificación GNL Mejillones	Mejillones (Antofagasta)	2010	5,5
Colombia	Barco regasificador Sociedad Portuaria El Cayao	Cartagena	2016	11

Fuente: elaboración propia en base a datos de GIIGNL (2017).

Con todo, las estadísticas relativizan el supuesto proceso de desintegración. Si bien es cierto que a partir de su irrupción en el subcontinente el comercio de GNL no ha dejado de expandirse, el comercio por ductos también ha crecido en buena parte del período estudiado. Entre los años 2000 y 2006 la comercialización vía gasoductos aumentó 223%, de 15 a 48,7 MMm³/d, a una tasa anual acumulativa de 21,6%. Las restricciones impuestas en Argentina y las dificultades políticas de Bolivia generaron un retroceso en la entrega de fluido en los siguientes tres años. Sin embargo, la recuperación de la producción de gas boliviano posibilitó incrementar el comercio regional en un 56,3% entre 2009 y 2013, de 34 MMm³/d a un máximo histórico de 53,8 MMm³/d, a una tasa anual acumulativa de 11,8%. Posteriormente, disminuyó 7,2% hasta 2015, apenas por debajo de 50 MMm³/d, debido a la finalización del suministro colombiano a Venezuela. El mercado de GNL aumentó 967% en el subperíodo 2009-2013, de 5 a 56

MMm³/d, a una tasa anual del 80,7%. Es decir que aumentó a una velocidad mayor que el mercado por ductos y, precisamente, en 2013 superó por primera vez su volumen total. En 2014 el GNL comercializado trepó a un pico de 58 MMm³/d y en 2015 se retrajo a casi 54 MMm³/d (gráfico 1).

Gráfico 1
Sudamérica. Comercio de gas natural, 2000-2015.
En millones de m³ por día.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MINEM, ENARGAS, ANP, PROMIGAS y GIIGNL

El comercio por ductos siguió teniendo una importante incidencia en el total a pesar de que en 2013 fue superado por el volumen de GNL. En los últimos años del período de estudio representó poco menos que la mitad del volumen total de gas comercializado en la región: 49% en 2013, 47,5% en 2014 y 48% en 2015.

El mayor importador de GNL del período fue Argentina con el 37,6% del volumen total, ya que su producción interna continuó declinando hasta 2015, cuando exhibió una fuerte recuperación gracias a un mayor esfuerzo de inversión realizado por YPF desde que el estado reasumió el control de la empresa en 2012, sobre todo en yacimientos de gas no convencional. En segundo lugar se ubicó Brasil con el 34% del mercado, aunque logró el récord de importación anual en 2014, cuando alcanzó un promedio de 18,8

MMm³/día, ya que el gobierno decidió garantizar el normal suministro eléctrico en un año electoral, a través del correcto funcionamiento de las centrales térmicas que requieren grandes volúmenes de GNL para complementar la producción doméstica y el gas boliviano (Gomes, 2017). Por último, Chile representó el 28,3% del mercado de importación de GNL con un volumen promedio que se asentó en unos 9-10 MMm³/d. Por su parte, la exportación de GNL peruano se estabilizó en torno a los 12,4-14,8 MMm³/d a partir de 2011. Cabe destacar que el volumen total exportado por Perú fue igual a un tercio del volumen total importado por los tres países mencionados en el período.

Conclusiones

El proceso de integración gasífera en Sudamérica tiene una rica y vasta trayectoria que no parece agotada. Si bien los vínculos bilaterales atravesaron importantes dificultades y las iniciativas multilaterales de la etapa post liberal han naufragado, aun no se ha arribado a un estado de desintegración regional en materia gasífera, como fue definido en el marco conceptual. El análisis de la base de datos construida permite relativizar la crisis del comercio intrarregional de gas natural por medio de gasoductos, a pesar del incremento exponencial del comercio extrarregional de GNL, ya que hasta 2015, inclusive, su volumen se mantuvo cercano a la mitad del volumen total.

Ciertamente, los países importadores de gas optaron por reemplazar o complementar su suministro a través de terminales de regasificación de GNL, y de esa manera reforzar las estrategias internas de seguridad energética. La decisión de Perú de exportar sus excedentes en forma de GNL a países extrarregionales y la cancelación del proyecto de la terminal de licuefacción de Venezuela obligaron a los países importadores a abastecerse de GNL proveniente de afuera de la región sudamericana.

Chile debió acudir al GNL ante la crisis del rol exportador de Argentina y ante la imposibilidad de contar con gas proveniente de Perú y Bolivia, dados los históricos problemas limítrofes que sostiene con ambos países. En el caso de Brasil y Argentina, el abastecimiento de GNL resultó complementario del suministro de gas boliviano y a pesar del incumplimiento de los volúmenes comprometidos, ninguno de los dos países dio por terminado el vínculo bilateral. La situación de la integración bilateral entre Colombia y Venezuela sí parece haberse estancado, ya que a los

problemas del sector gasífero venezolano se sumó el deterioro de las relaciones diplomáticas entre ambos países.

En cuanto a las proyecciones, la actual crisis de la UNASUR arroja un panorama pesimista para el relanzamiento de nuevas iniciativas multilaterales en el seno del Consejo Energético Sudamericano. También la crisis económica y política por la que atraviesa Venezuela y el abandono de toda pretensión de liderazgo regional por parte de Brasil desde la destitución de la presidenta Dilma Rousseff en 2016.

A su vez, Bolivia como proveedor regional enfrenta dos retos: los sendos desarrollos del Presal en territorio marítimo brasileño y de la formación Vaca Muerta en territorio argentino avizoran una menor necesidad de gas boliviano para los principales mercados de la región. A su vez, el distanciamiento ideológico de los nuevos gobiernos de Brasil y de Argentina agregan mayor presión en las próximas renegociaciones de los contratos de compraventa en 2019 y 2026, respectivamente.

Por último, cabe mencionar la particular situación de Argentina en relación a Chile. En 2016 el gobierno argentino decidió importar GNL regasificado en las terminales chilenas a través de los gasoductos que habían quedado en desuso, con el fin de suplir la utilización de combustibles alternativos más onerosos para la generación de energía eléctrica en el pico de demanda invernal. Por otra parte, el impactante despegue de la producción de gas no convencional de Vaca Muerta ha reactivado proyectos de exportación de los excedentes del período estival con destino al mercado chileno. Es decir, el proceso de integración gasífero regional quizás no esté camino al agotamiento definitivo, sino a un nuevo cambio, cuya comprensión requiere una perspectiva histórica como la adoptada en este trabajo.

Lista de referencias

- Agencia Internacional de Energía: <http://www.iea.org/topics/energysecurity/>
- Altomonte, H. et al. (2013). *Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Asociación Latinoamericana de Integración (enero-febrero 2013). La integración energética en el ámbito de la ALADI. *Boletín*, 7. Recuperado de: http://www.aladi.org/boletin/espanol/2013/eneroFebrero/Proceso1_10.htm
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002). *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Buenos Aires.

Bertero, R. (2007). Integración regional gasífera. Ciento ochenta años de proyecto de integración. *Petrotecnia*, 3, 54-60.

Ceppi, N. (2012). El Gas Natural en los Vínculos entre Argentina y Bolivia (2003-2011): Acuerdos e Impactos Colaterales. *Latin American Journal of International Affairs*, 4(1), 56-73. Recuperado de: <http://www.jsg.utexas.edu/lacp/files/El-Gas-Natural-en-los-Vinculos-entre-Argentina-y-Bolivia-2003-2011-Acuerdos-e-Impactos-Colaterales.pdf>

Chagas Bastos, F. (2015). Notas conceituais sobre o regionalismo latino-americano rumo à segunda década do século XXI. *Conjuntura Internacional*, 12(2), 134-140.

Cisneros, A. y Escudé, C. (Dir.) (1998). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Política Exterior Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Grupo Editor Latinoamericano.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.

Cóndor, J. (2014). *¿El desarrollo de los recursos de gas natural en América Latina y el Caribe podría convertirse en una fuente de energía competitiva?*. Quito: OLADE.

Consejo Mundial de la Energía (2017). *World Energy Trilemma Index 2017*. Londres: World Energy Council.

Corporación Andina de Fomento (CAF) (2013). *Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe*. Bogotá.

Díaz Casado, R. (septiembre-octubre 2008). GNL: un mercado global. *Anales de Mecánica y Electricidad*. Asociación de Ingenieros del ICAI: Madrid, 22-27.

Fernández Terán, R. (2009). *Gas, petróleo e imperialismo en Bolivia*. La Paz: Plural Editores.

Gomes, I. (2017). *The vanishing LNG market in Brazil*. Oxford: The Oxford Institute for Energy Studies.

Grupo Internacional de Importadores de GNL (GIIGNL) (2018). *The LNG industry Annual Report*. Paris.

Kozulj, R. (2008). *Situación y perspectivas del gas natural licuado en América del Sur*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6330/1/S0800091_es.pdf

Lambertini, G. (2016). *Estudio sobre convenios bilaterales que soportan las interconexiones energéticas en América del Sur*. Documento de análisis. Quito: Organización Latinoamericana de Energía.

López Anadón, E. (2012). El gas natural licuado (GNL). *Petrotecnia*, año 53, 3.

Markus, U. (2016). The international oil and gas pricing regimes. En T. Van de Graaf et al. (eds.), *The Palgrave Handbook of the International Political Economy of Energy*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.

Mesquita Ceia, E. y Gonçalves Ribeiro, W. (2016). Modelos jurídicos e institucionales de integración energética: Unión Europea y Mercosur en perspectiva comparada. En N. J. de Castro y R. Rosental (Orgs). *Integración y seguridad eléctrica en América Latina*. Rio de Janeiro: Oficina de Libros, 39-65.

Palestini, S. (2016). Energía de baja intensidad: gobiernos, mercados e instituciones en el regionalismo energético de América del Sur. *Caderno CRH*, 29 (n. SPE 03), 107-123.

PROMIGAS. *Informe del sector del gas natural 2017*. Bogotá.

Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Vol. 4. Dordrecht: Springer.

Ruiz-Caro, A. (2010). *Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.

Sabatella, I. (2015). Integración petrolera y gasífera en Sudamérica: buenas intenciones, pocos avances. En J. M. Karg y A. Lewit (coord.), *Del No al ALCA a UNASUR: Diez años después de Mar del Plata*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.

Sabatella, I. (2018). Neoliberalismo e integración "de hecho" en el Cono Sur: Argentina como exportadora de hidrocarburos. *Desafíos*, 30(1), 173-212.

Sanahuja, J. (2008). Del regionalismo abierto al regionalismo post liberal. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. En L. Martínez, L. Peña y M. Vazquez (eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.

Santos, T. (2018). *Regional Energy Security: Re-evaluating concepts and policies to promote energy integration in Mercosur*. Universidade Federal de Rio de Janeiro.

Solberg, C. (1986). *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.

Sovacool, B. y Mukherjee, I. (2011). Conceptualizing and measuring energy security: A synthesized approach. *Energy*, 36.

El petróleo argentino durante los años de Onganía: hacia una nueva Ley de Hidrocarburos. Repercusiones internas y externas*

The Argentine oil during Onganía's years: the new Hydrocarbons Law. Internal and external repercussions

María Florencia Delpino**

RESUMEN

El 23 de junio de 1967 se sancionó una nueva Ley de Hidrocarburos que subsumió la industria petrolera argentina a los intereses de las empresas estadounidenses. Desde la perspectiva del desarrollo, esta ley permitía generar excedentes económicos a corto plazo y, en consecuencia, representó un retroceso importante para la industrialización del país. Si bien desde 1920 las empresas estadounidenses influyeron mucho en la explotación, comercialización, industrialización y transporte de los hidrocarburos en Argentina, las medidas del gobierno de facto de Onganía les acordaron condiciones de privilegio en detrimento de la estatal YPF. A partir de la asunción de Krieger Vasena como ministro de economía, la búsqueda de reconstruir el vínculo con Estados Unidos se intensificó. En el marco de la Guerra Fría, esto implicó alinear a la Argentina con las políticas de Washington. Por todo esto, la ley 17.319 es un caso concreto para estudiar el entramado entre la política económica y las relaciones internacionales desde 1966 a 1970. Este trabajo aborda el acercamiento entre Argentina y Estados a partir de la Ley de Hidrocarburos y sus repercusiones en ambos países. A partir de un enfoque metodológico multidisciplinario que involucra a las relaciones internacionales, la historia económica y la ciencia política, se analizan los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las publicaciones de la prensa local y estadounidense, y de periodistas e investigadores que aportaron a la temática.

Palabras clave: ley de hidrocarburos, Onganía, política petrolera, Estados Unidos.

* Este artículo se basa en la investigación en curso *La Ley de Hidrocarburos y la inserción internacional de la Argentina durante el gobierno de facto de Onganía. Repercusiones internas y externas*, en el marco de una Beca UBACyT Estímulo bajo la dirección de María Cecilia Míguez.

** Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones de Historia Económica, Social y de las Relaciones Internacionales.

ABSTRACT

On June 23rd, 1967, a new Hydrocarbons Law was enacted. It subsumed the Argentine oil industry to the interests of United States companies. From a development perspective, it allowed short-term economic surpluses and, consequently, represented a very important setback for industrialization process in the country. Although United States companies influenced a lot in the exploitation, commercialization, industrialization and transportation of hydrocarbons in Argentina since 1920, the measures adopted during Onganía's de facto presidency established conditions of privilege for them to the detriment of the state company YPF. When Adalbert Krieger Vasena assumed as Minister of Economy, the search to rebuild a link with the United States to insert Argentina into the international relations as a country aligned with Washington, was intensified. Thus, law 17.319 constitutes an example to study the framework between economic policy and international relations from 1966 to 1970. This work aims to analyze the approach between both countries from the Hydrocarbons Law and its repercussions in Argentina and the United States. Based on a multidisciplinary methodological approach that involves international relations, economic history and political science, we analyze the archives of the Ministry of Foreign Relations, the local and United States press, and the contributions of journalists and researchers.

Key Words: Hydrocarbons Law; Onganía; oil policy; United States.

Fecha de recepción: 27 de julio de 2018

Fecha de aceptación: 22 de noviembre de 2018

Introducción

Desde un enfoque que involucra a las relaciones internacionales, la política económica y la política exterior, el estudio del petróleo resulta importante por, al menos, tres cuestiones. En primer lugar, es un recurso natural, no renovable y escaso, considerado estratégico en cualquier punto del globo por su capacidad de generar excedente económico a gran escala¹ y favorecer el proceso de acumulación del capital. En segundo lugar, es un tema concreto de la actividad económica (Frondizi, 1955, 11) y, bajo control del Estado nacional, se torna en una fuente de energía imprescindible para el

¹ La visión de considerar al crudo como bien estratégico cambió durante la década de 1990, cuando con la globalización financiera y la desregulación de los mercados, los organismos multilaterales de crédito impusieron la idea de que es un *commodity*.

desarrollo y la soberanía de un país. Es por eso que todos los países -incluso aquellos que carecen de este recurso natural- establecen políticas de Estado y desarrollan estrategias que les permiten asegurar su provisión (Bernal, 2005, 15). A partir de las dos afirmaciones anteriores, se desprende una tercera. El petróleo no sólo expresa intereses nacionales sino que traspasa las fronteras y aglutina los intereses de los países centrales y sus compañías petroleras transnacionales (Morgenfeld y Míguez, 2012, 53).

En Argentina, el comienzo de la intervención del Estado en materia de hidrocarburos estuvo acentuada por la creación de la Dirección de Explotación de Petróleo de Comodoro Rivadavia² en 1910. De allí en adelante, las políticas petroleras comenzaron a ocupar un rol central en el proyecto económico de cada gobierno. El 23 de junio de 1967, en el marco del plan de extranjerización económica (Rapoport, 2012, 515) que proponía la autodenominada Revolución Argentina, liderada por el militar Juan Carlos Onganía, se sancionó una nueva Ley de Hidrocarburos, 17.319, que incentivó una mayor participación del capital foráneo en la economía petrolera argentina. A partir de esta norma se priorizaba al petróleo por su capacidad de generar un excedente económico y de acrecentar la productividad a corto plazo. Esto condujo a desatender la relación existente entre este recurso natural no renovable, el desarrollo y la soberanía nacional.

Teniendo en cuenta que los intereses del empresariado transnacional industrial influyeron en la concepción del proyecto político y económico del onganiato (Morgenfeld y Míguez, 2012, 70; Nicanoff y Rodríguez, 2008, 255; Rapoport, 2012, 541; Selser, 1986b, 309), la ley 17.319 se constituyó en un ejemplo concreto para estudiar el entramado entre la política económica y las relaciones internacionales durante el gobierno de facto de Onganía (1966-1970). El objetivo de este trabajo es analizar esa relación teniendo como ejes la Ley de Hidrocarburos de 1967 y sus repercusiones en Argentina y Estados Unidos. Afirmaremos que la ley 17.319 puede concebirse como una acción de política exterior ya que permitió, en el plano de las relaciones económicas internacionales, un acercamiento con Estados Unidos. A partir de la bibliografía citada, fuentes primarias y fuentes secundarias, este artículo se propone corroborar cómo el Departamento de Estado de Estados Unidos y los grandes capitales estadounidenses se convirtieron en fuentes de poder predominante en la formulación de la política petrolera argentina entre 1966 y 1970. Para alcanzar dicho propósito

² Este organismo, reemplazado por YPF en 1922, fue creado tres años después del descubrimiento del primer pozo de petróleo en el país.

se utilizan los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las publicaciones de los periodistas e investigadores Gregorio Selser y Rogelio García Lupo que trabajaron esta temática³, y el corpus periodístico local para evaluar la posición de las corporaciones que, en un primer momento, apoyaron el golpe. A su vez, se examinan artículos de la prensa estadounidense, con el objetivo de observar sus pronunciamientos respecto a la política petrolera del onganiato.

Golpe y petróleo: el conflicto por la anulación de los contratos durante el gobierno de Arturo Illia (1963-1966)

En Argentina, el *problema petrolero* desencadenado durante la presidencia de Arturo Illia (1963-1966) a raíz de la anulación de los contratos firmados en el gobierno de Frondizi (1958-1962), puso en estado de alerta al Departamento de Estado de Estados Unidos. A pesar de que Illia apoyaba la presencia del capital extranjero en el país, pertenecía a una tradición ideológica yrigoyenista con componentes nacionalistas en algunos ámbitos como el petróleo, estimado de una sensibilidad considerable (Morgenfeld y Míguez, 2012, 57). La anulación de los contratos petroleros fue una de las principales medidas anunciadas durante la campaña electoral y era uno de los pocos puntos en común entre las dos fracciones de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP). Para anular los contratos petroleros de exploración y explotación con empresas extranjeras el gobierno de Illia argumentó que no se habían debatido en el Congreso y que tampoco se habían acordado a través de licitaciones públicas. En 1963, mediante los decretos 744 y 745, la declaración de nulidad de los contratos se hizo efectiva y se conformó una Comisión Parlamentaria de Investigaciones Petroleras para analizarlos. A fines de agosto de ese año, esa misma comisión, luego de comprobar irregularidades,

“emitió un comunicado en el que se decretaba la nulidad de los contratos petroleros, la negativa a la renegociación, la constitución de comisiones mixtas (YPF y contratistas) para resolver las diferencias por las sumas adeudadas y el llamado a nuevas licitaciones” (Morgenfeld y Míguez, 2012, 64).

Las críticas a este suceso político fueron considerables, tanto en la Argentina como en los Estados Unidos. En el país, la política fue impugnada

³ Teniendo en cuenta que Selser y García Lupo se caracterizaron por sus trabajos periodísticos y por ser relatores denunciantes de su época, sus obras serán más bien utilizadas como fuentes secundarias.

por los sectores vinculados a la industria nucleados en la Unión Industrial Argentina (UIA) al dificultar las relaciones con Washington (Morgenfeld y Míguez, 2012, 70). Por otro lado, como nueve de las empresas extranjeras que habían firmado los contratos eran norteamericanas⁴, la diplomacia estadounidense inició una serie de presiones. El Departamento de Estado esgrimió que esta medida podía afectar los planes de la Alianza para el Progreso y decidió recortar los programas de ayuda a la Argentina, arguyendo que la anulación opacaba la imagen del país en el escenario mundial (Argentina changes policy, 1967, 18). Fueron unos de los argumentos en los que los sectores dominantes, sus corporaciones y las Fuerzas Armadas se apoyaron para incitar el golpe de junio de 1966 (Morgenfeld y Míguez, 2012, 71-72).

La Revolución Argentina cambió el rumbo de la política petrolera. El gobierno inició las renegociaciones con las compañías petroleras estadounidenses junto a la promesa de sancionar una nueva ley de hidrocarburos con las *condiciones de privilegio*⁵ que el régimen dictatorial brindó a la inversión extranjera. De esta manera, las empresas transnacionales cambiaron su mirada respecto a la Argentina y desistieron de los juicios entablados contra el Estado Nacional. Como afirmaría Álvaro Alsogaray, designado Embajador Especial por la Revolución Argentina, frente a la Sociedad Panamericana de Estados Unidos y la Cámara de Comercio Argentino-Norteamericana en 1966, había llegado finalmente el tiempo en que se alentaría al capital privado a participar en el desarrollo de la actividad petrolera argentina (Cisneros y Escudé, 1998, cap. 66). Al respecto, Leandro Morgenfeld y María Cecilia Míguez puntualizan que:

“el viraje experimentado a partir de la llegada de Onganía al poder en la relación bilateral con los Estados Unidos, y en particular con el caso petrolero, da cuenta de que efectivamente el tema de los contratos fue un conflicto que recorrió toda la presidencia de Illia” (Morgenfeld y Míguez, 2012, 18).

⁴ Se trató de Astra, Cadipsa, Cities Service, Continental-Marathon, Ohio, Pan American, Standard Oil (ESSO), Tennessee Gas y Union Oil-Cabeen (Rapoport y Laufer, 2000, 28).

⁵ Según Horacio Cifardini (1990, 61), las condiciones de privilegio en la esfera del mercado son condiciones de monopolio con garantía estatal. Ellas posibilitan a los grandes grupos económicos a operar con protección del Estado, que asume todos los riesgos, en lugar de regirse por las reglas de la libre competencia.

El mundo bipolar de la década de 1960 y la política exterior del gobierno de facto de Onganía.

Los años sesenta se vieron teñidos por el conflicto de la Guerra Fría en el que Washington y Moscú se disputaron cada rincón del mundo. América Latina despertó un especial interés en ambos rivales (Rapoport y Laufer, 2000, 3). Ya a partir de la década anterior, la región aparecía ante ambas potencias como un espacio desde el que emergían propuestas políticas y sociales que cuestionaban el atraso y la dependencia, la Revolución Cubana era el mayor exponente. Respecto de la política latinoamericana global de los Estados Unidos, Morgenfeld y Míguez afirman:

La relación entre Estados Unidos y cada país latinoamericano, a principios de la década de 1960, estuvo signada por la posición en relación a la revolución cubana. La exclusión de la isla del sistema interamericano fue un punto de inflexión en la historia diplomática continental. (...) La exclusión de Cuba sería el inicio de una serie de acciones para aislar el proceso revolucionario, para evitar otros potenciales avances comunistas en el continente y para consolidar la hegemonía estadounidense en lo que consideraba su "patio trasero". Washington también buscó evitar un eje alternativo Brasil-Argentina y dar cobertura diplomática continental a futuras acciones de intervención, con la excusa de la lucha anticomunista, como fue tres años más tarde la intervención en República Dominicana. (Morgenfeld y Míguez, 54).

Bajo la administración de John Fitzgerald Kennedy (1961-1963), la política estadounidense de *contención del comunismo* combinó una estrategia cooperativa basada en la asistencia económica y en presiones diplomáticas y financieras junto a la intervención como amenaza en última instancia. Sin embargo, con la asunción de Lyndon Johnson como presidente en 1963, Washington endureció su política exterior hacia el continente americano, revelando la primacía de un enfoque estratégico-militar (Rapoport y Laufer, 2000, 6) e inaugurando con el caso de Santo Domingo un nuevo ciclo de intervenciones. Desde el país del norte, no sólo se mostraba una gran preocupación por la creciente efervescencia social que se presentaba en el continente sino que además se revelaba cierta intranquilidad por las tendencias de algunos gobernantes hacia el nacionalismo económico (Rapoport y Laufer, 2000, 5). Con la aparición de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), la necesidad de Estados Unidos de que los ejércitos latinoamericanos se abocaran a la tarea de garantizar el orden interno y el involucramiento en Vietnam, la Alianza para el Progreso y el proyecto

estadounidense para combatir la pobreza de los países subdesarrollados de América Latina quedaron bastante relegados⁶.

Durante los años en que Onganía estuvo al frente de la autoproclamada Revolución Argentina, el gobierno buscó reconstruir un vínculo con Estados Unidos que permitiera insertar a Argentina en el mundo de las relaciones internacionales como un país aliado a Washington. Esta estrategia tuvo como fin establecer una relación firme, confiable y racional con el gobierno del país del Norte y con los grandes centros del poder económico y financiero mundial (Peltzer, 1996, 207). Si bien este acercamiento bilateral tuvo limitaciones en ciertos aspectos⁷, el onganiato “abrió el período de mayor proximidad a los intereses económicos y geopolíticos de los Estados Unidos en la historia argentina” (Rapoport y Laufer, 2000, 47). En el terreno de la política exterior, ese acercamiento se tradujo en la adscripción a la DSN y a las *fronteras ideológicas* (Rapoport, 2012, 523). La DSN entendía que los deseos de una revolución comunista, el accionar de grupos guerrilleros y el descontento social en Latinoamérica eran producto del débil desarrollo económico. Por lo tanto, para que un país subdesarrollado pudiera convertirse en una potencia capitalista, las fuerzas armadas debían dedicarse a combatir al *enemigo interno*, para la posterior instalación de un proyecto económico basado en la concentración y extranjerización de la economía (Míguez, 2013, 66).

Sin embargo, en un principio, Washington mostró cierta desconfianza hacia el nuevo ocupante de la Casa Rosada. Dos días después del golpe, la Embajada de Estados Unidos en Argentina envió un telegrama al Departamento de Estado en el que recomendaba reconocer al gobierno de

⁶ Efectivamente existió un cambio de estrategia respecto a la política exterior de Washington para lo que consideraba su *patio trasero* con la asunción de Johnson. No obstante, resulta fundamental resaltar que la política de seguridad auspiciada por el país del Norte no dejó de funcionar, en última instancia, como un escudo protector de la economía política internacional que seguía sus reglas. A fin de cuentas, el objetivo de Estados Unidos luego de la segunda guerra mundial residía principalmente en sentar las bases de una economía política mundial que respondiera a sus intereses (Keohane, 1988, 177).

⁷ En el terreno de los armamentos, existió una negación por parte del gobierno de facto argentino de comulgar con la Casa Blanca. En efecto, se consideraba que el Pentágono resultaba ineficiente en la provisión de ayuda militar suficiente y avanzada para los países latinoamericanos y que la imagen de los Estados Unidos como potencia militar comenzaba a degradarse a partir del *empantanamiento vietnamita* (Rouquié, 1986, 279).

Onganía sin ser los primeros ni los últimos⁸. Las diferencias de estrategias entre la CIA, el Departamento de Estado, el Pentágono y el Congreso de Estados Unidos respecto a cómo actuar frente al nuevo mandatario también retrasaron la decisión. Finalmente, luego de dieciocho días, Estados Unidos reconoció que la Revolución Argentina era un freno fundamental al avance de fuerzas sociales revolucionarias en América Latina y a la variante local de una oleada nacionalista representada por el peronismo (Morgenfeld, 2014). En 1964, Onganía había asistido a la Quinta Conferencia de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos Americanos en West Point, anunciando la adhesión del ejército argentino a la DSN y aparecía ante Estados Unidos como un hombre capaz de condensar dos elementos como la seguridad y el desarrollo e instrumentarlos desde el aparato del Estado⁹.

De Jorge Salimei a Adalbert Krieger Vasena: la disputa por el proyecto económico

En Argentina, la figura del líder de la autodenominada Revolución Argentina fue legitimada por la cúpula de la Iglesia Católica y por integrantes de asociaciones católicas importantes como el Ateneo de la República y el Opus Dei, por medios de prensa como Primera Plana y Confirmado, por productores agropecuarios y por entidades como la Unión Industrial Argentina, la Sociedad Rural Argentina, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y la Asociación para la Defensa de la Libre Empresa. A su vez, en sus bases de apoyo, se encontraban también la fracción vanderista de la central obrera, el partido político desarrollista y hasta el propio Perón, quien desde el exilio celebró que el peronismo no fuera ya el único partido proscrito (Nicanoff y Rodríguez, 2008, 264).

En su concepción, este gobierno de facto proponía una transformación a largo plazo de la Argentina en tres etapas. En primer lugar, un *tiempo*

⁸ Telegram from the Embassy in Argentina to the Department of State, Buenos Aires, 30/06/1966, FRUS, 1964-1968, Volume XXXI, South and Central America, Mexico, Document 137, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v31/d137>.

⁹ En Argentina en particular y en América Latina en general, las ideas de seguridad y desarrollo se materializaron en la Doctrina de Seguridad Nacional y en la Alianza Para el Progreso respectivamente. Ambas fueron pensadas y formuladas por Estados Unidos para el continente americano (Nicanoff y Rodríguez, 2008, 263).

económico que tenía por objetivo destrabar el desarrollo industrial para facilitar la acumulación en los sectores más modernos. Luego, un *tiempo social*, para distribuir la riqueza acumulada en la etapa anterior, superando el carácter regresivo e inevitable del tiempo económico y eliminando los conflictos sociales existentes (Rapoport, 2012, 513). Finalmente, los militares podrían afirmar que las metas del golpe habrían sido alcanzadas con la llegada de un *tiempo político* en el que se daría paso a la apertura democrática. Según los asesores del general Onganía,

“la industrialización acelerada (y dependiente) traería aparejada, a largo plazo, una modernización social que tornaría finalmente posible la definitiva superación de la dicotomía peronismo-antiperonismo gracias a la aparición de nuevos antagonismos” (Rouquié, 1986, 275).

La particularidad más significativa del frente golpista radicó en la elevada heterogeneidad que presentaban sus filas. El único elemento de unidad que parecía existir entre ellos era un profundo anticomunismo (Rouquié, 1986, 262). Si bien predominaron los militares azules¹⁰, coexistían allí dos corrientes que se delinearon a partir de diferencias ideológicas respecto al modelo socioeconómico y a la inserción de la Argentina en el mundo: una tendencia liberal y otra, nacionalista-católica. Los militares liberales eran fuertes aliados de los terratenientes agroexportadores y priorizaban la diversificación del espectro de las relaciones internacionales sin reparar en las *fronteras ideológicas*. Representada por Alejandro Agustín Lanusse y Alcides López-Aufranc, esta corriente es la que cinco años más tarde impulsaría y protagonizaría la apertura comercial hacia el Este (Rapoport y Laufer, 41-42). En cambio, los nacionalistas-católicos compartían la visión de los tecnócratas, quienes intentaban articular un programa industrialista y modernizador; eran cercanos a los sectores más concentrados y transnacionalizados de la economía e impulsaban el alineamiento con Estados Unidos y los organismos internacionales de crédito (Cisneros y

¹⁰ Los azules y los colorados fueron dos fracciones de las Fuerzas Armadas que se enfrentaron durante la breve presidencia de José María Guido (1962-1963). Sus máximas diferencias se encontraban en la posición respecto al rol de las Fuerzas Armadas en la vida política argentina y su visión respecto al peronismo. Por su parte, los azules consideraban que las Fuerzas Armadas no debían involucrarse en la política del país y, por esta razón, también se los denominó *legalistas*. Asimismo, estaban dispuestos a permitir que “un peronismo sin Perón” tuviera un acceso controlado a posiciones de poder a través de elecciones democráticas (Míguez, 2013, 69; Scirica, 2008, 244).

Escudé, 2000, 66). Sus aliados civiles eran los desarrollistas. Míguez ofrece un análisis más amplio de la composición del gobierno cívico-militar de Onganía al explicar que coexistían cuatro fracciones¹¹: una corriente liberal, otra estatista y defensora de la protección del capital nacional, y otra desarrollista, que incentivaba la intervención del Estado en la economía pero, a su vez, consideraba fundamental una amplia participación del capital extranjero. Por último, una corriente liberal heterodoxa que utilizó la participación del Estado únicamente en función de la concentración y desnacionalización de la estructura productiva argentina¹². Si bien las cuatro corrientes que componían el frente golpista habían arribado al acuerdo de que los militares no gobernarían ni cogobernarían, existió entre ellas una fuerte disputa por el proyecto económico a implementar y por la inserción económica internacional de la Argentina. Como afirma Laufer (2014, 433), las contradicciones y fracturas dentro de las propias filas de la llamada Revolución Argentina reflejaban, ante todo, divisiones que también existían al interior de las clases dominantes, condicionadas y articuladas por la pugna entre intereses ligados a las dos superpotencias a nivel mundial.

Frente a tales divergencias en el interior del gobierno de facto de Onganía, resultó imposible formular desde un primer momento una orientación clara y contundente de la política económica. Por eso los objetivos de la *modernización autoritaria* no estuvieron definidos desde el inicio. De todos modos, es posible distinguir dos etapas del modelo socioeconómico del onganiato. Por un lado, el breve período en el que Jorge Salimei estuvo a cargo de la cartera de Economía (junio 1966-diciembre 1966) y, por el otro,

¹¹ La caracterización de Míguez y la de Rapoport y Laufer son complementarias. Mientras estos últimos observan y explican dos corrientes entre las filas militares, la autora explica las divisiones en el interior del gobierno de facto. Ambas resultan útiles para entender los posicionamientos que adoptaron militares y civiles respecto al proyecto económico de la Argentina en el período señalado (Míguez, 2013, 84).

¹² Cisneros y Escudé hablan de *liberales, nacionalistas ortodoxos, nacionalistas desarrollistas y nacionalistas heterodoxos* para referirse a las cuatro corrientes coexistentes dentro del gobierno de facto de Onganía. Por su parte, Guillermo O'Donnell las clasifica como *paternalistas, nacionalistas, liberal-autoritarias y profesionales*. Al ser uno de los objetivos de este trabajo dar cuenta de las posiciones sobre la cuestión del petróleo, la caracterización de Míguez parece la más oportuna para este propósito. Esta autora considera que “la calificación de nacionalista se confunde, en algunos casos, con la defensa de la intervención del Estado en la promoción de determinada política económica”. Ver Míguez, 2013, 84; Cisneros y Escudé, 2000, 66; O'Donnell, 2009, 88.

una segunda etapa desde principios de 1967 hasta la caída de Onganía en 1970. En esta última, Adalbert Krieger Vasena estuvo al frente del ministerio hasta junio de 1969 y luego fue reemplazado por José María Dagnino Pastore por el tiempo restante¹³. La primera distinción entre ambos momentos del modelo socioeconómico reposó en los intereses que cada uno de los funcionarios representaba y, por consiguiente, en las medidas que impulsaron. Mientras que el primer ministro de economía del onganiato estaba inclinado hacia cierto grado de estatismo en materia económica (Cisneros y Escudé, 2000, 66), el vasto historial de Krieger Vasena lo revelaba como uno de los máximos exponentes de un liberalismo económico heterodoxo. Como Onganía, Salimei consideraba que el proceso de industrialización comandado por el capital extranjero sólo era viable si primero se adoptaban medidas orientadas a *disciplinar* a las fuerzas políticas y sociales. Para evitar la reacción de los sectores afectados por el ajuste producto de la *racionalización económica*, el gobierno se afirmó en el autoritarismo y la represión (Rapoport, 2012, 514 y 529). Además de coincidir con Onganía en la orientación que debía tomar el proceso de industrialización en Argentina, Salimei era un ferviente militante católico. Como propuso Gregorio Selser, “cunde la sensación de que solo probados católicos a la vez que hombres sin tachas morales serían llamados a ocupar los puestos claves y medios del régimen” (Selser, 1986a, 12)¹⁴. De esta forma, la elección del primer ministro de economía de la dictadura no fue una excepción. Salimei era un empresario católico de la industria alimentaria que había atendido los cursos de economía del Instituto de Cultura Católica y se encontraba íntimamente ligado a la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa. Fue un representante del *capitalismo nacional* (Rouquié, 1986. 261) y, en su corta administración, estos antecedentes se reflejaron en su difusa preocupación social en clave jerárquica y en una influencia notable de socios y profesores que simpatizaban con la experiencia dictatorial española (Cerra y Pontoriero, 2013, 15).

Sin embargo, frente a las medidas económicas ambiguas, la negativa a atomizar al sindicalismo y las constantes intenciones de llegar a una

¹³ Si bien la salida de Krieger Vasena se consumó como una consecuencia del Cordobazo, el nombramiento de Dagnino Pastore no cambió el rumbo en la política económica. En todo caso, ratificó la línea trazada por su antecesor y, por esta razón, es posible afirmar que se trató de una misma etapa (Rapoport, 2012, 543).

¹⁴ Para un análisis sobre la influencia de los diversos grupos católicos en los nombramientos de los funcionarios durante la Revolución Argentina, ver Giorgi y Mallimaci, 2012.

corporativización de todas las clases, la fracción transnacional del capital le declaró la guerra a Onganía, exigiendo que el sector de Salimei que hasta ese momento había tenido el control del aparato económico fuera aislado del mismo. Si bien el empresario de la industria alimentaria era parte de la base del poder del propio líder de la Revolución Argentina, las críticas más duras se centraban en su persona. En medio de una crisis de gabinete, ministros como Nicanor Costa Méndez y Jorge Petracca sumaron sus críticas a la gestión económica, objetando que la situación comenzaba a deteriorar la imagen de Onganía y de la autoproclamada Revolución (Roth, 1981, 129-130). Ante estas presiones, Jorge Salimei tuvo que abandonar su cargo y Adalberto Krieger Vasena tomó su lugar. Su llegada a la cartera de economía en enero de 1967 marcó el advenimiento de un proyecto económico ideado por (y para) los aliados de las fracciones más dinámicas y poderosas de las clases dominantes: los liberales heterodoxos (O'Donnell, 2009, 106)¹⁵. A partir de su asunción como ministro, se intensificó la búsqueda de inversiones estadounidenses que ligaban el devenir de la economía argentina a los intereses políticos y económicos de la Casa Blanca y de los organismos internacionales de crédito. Así, la prensa norteamericana se apresuró en alabar su programa económico y en calificarlo como un ministro de economía dinámico cuyo aspecto y discursos demostraban que Argentina comenzaba a ser administrada por hombres de negocios y no por meros militares (*Argentine dictatorship is easy to live with*, 1967, 5). Con el autodenominado Plan de Estabilización, Krieger Vasena buscaba poner en funcionamiento el desarrollo industrial, facilitando la acumulación en los sectores más modernos, es decir, aquellos que dependían de bienes o capital importados (Rapoport, 2012, 514). En otras palabras, se proponía hacer un aparato productivo *eficiente* a partir de la racionalización de los costos y la ampliación de la participación del capital extranjero. Esta decisión política, si bien proclamaba como objetivo acabar con las sucesivas crisis del balance de pagos y la inflación, profundizaba la dependencia de Argentina respecto de Estados Unidos y subordinaba la estructura productiva a las potencias extranjeras y a las élites argentinas, que fueron sus aliadas locales históricas (Rapoport y Spiguel, 2005, 48). En suma, aquella aproximación a los Estados Unidos que en política exterior se materializó en la adhesión a la DSN y a

¹⁵ Krieger Vasena, el portador más visible de esta fracción, era uno de los diez testaferros internacionales mejor cotizados en las sociedades de negocios en el país. Su trabajo consistía en dar nombre y apellido a paquetes de acciones anónimas y en formar parte de los directorios de los monopolios norteamericanos (García Lupo, 1971, 89).

las fronteras ideológicas, en materia económica se orientó a completar un proceso de industrialización hegemónico por los capitales extranjeros, principalmente, estadounidenses. La influencia de las inversiones externas tuvo un efecto contundente ya que dichos capitales tendieron a reinvertir una parte pequeña de las ganancias locales en el país y giraron el resto al exterior (Schvarzer, 1996, 253). Esto derivó en la extranjerización de la economía argentina o, en otras palabras, en un proceso de desnacionalización de activos.

El fin del problema petrolero: las renegociaciones con las compañías estadounidenses

Coherente con el proyecto económico que se proponía extranjerizar el aparato productivo del país, la política petrolera reflejó, en el plano de las relaciones económicas internacionales, un acercamiento directo con Estados Unidos. Si el líder de la autodenominada Revolución Argentina buscaba reconstruir un vínculo con el país del Norte, primero debían reducirse las tensiones suscitadas a partir del propio golpe de Estado -Washington tardó dieciocho días en reconocer al gobierno de facto- y de la Noche de Los Bastones Largos a fines de julio de 1966. Para resolver el problema petrolero, Onganía designó al ingeniero Luis María Gotelli para ocupar la Secretaría de Energía y Minería. Gotelli era un hombre de confianza¹⁶ de Burke Knapp -vicepresidente del Banco Mundial- y priorizó la resolución del conflicto pendiente con Pan American Oil¹⁷ y Cities Service Development, dos contratistas estadounidenses de las tres compañías petroleras que habían iniciado juicios contra el Estado Nacional¹⁸.

¹⁶ Durante la administración de Arturo Illia, había sido recomendado sin éxito para ocupar la vicepresidencia de la empresa estatal Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) (Selser, 1986b,145).

¹⁷ Pan American Oil era una de las empresas subsidiarias de Standard Oil de Indiana, grupo que junto a Shell y en combinación con YPF se repartían el mercado argentino (Declaración del movimiento de defensa del petróleo argentino, 1964, 22).

¹⁸ C.A.D.I.P.S.A (Compañía Argentina para el Desarrollo de la Industria del Petróleo y Minerales) fue el tercer caso, que quedó pendiente porque la situación especial de esta empresa imposibilitó que se concretaran las negociaciones (Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1967).

A principios de agosto de ese mismo año, la propuesta de Jacob Javits, senador republicano por Nueva York, de introducir una cláusula en la Ley de Ayuda Exterior que excluyera a aquellos gobiernos surgidos de golpes militares generó el apoyo al régimen de Onganía del Departamento de Estado y de la Cámara de Comercio de Estados Unidos en la República Argentina¹⁹. Paul Wallin, titular de esta última y un personaje de gran peso entre los hombres de negocios en Estados Unidos, expresó en una entrevista para el semanario político *Primera Plana* que había notado la existencia de “una disposición favorable entre los inversionistas norteamericanos en su reciente viaje a EEUU” (*Las relaciones*, 1966). El empresario aseguró que la confianza de la Cámara en el nuevo gobierno se vería fortalecida a condición de avanzar en la lucha contra el déficit ferroviario, el apoyo a la agricultura y la ganadería, un acuerdo de garantía de inversiones²⁰ y en una solución del conflicto con las dos compañías petroleras. En cinco puntos, Wallin había expuesto (¿o impuesto?) una agenda de gobierno que reflejaba los intereses del capital estadounidense. A partir de esa presión, el 19 de septiembre de 1966 en Argentina, se constituyó una Comisión Especial²¹ con la intención de revisar las condiciones de anulación y llegar a una renegociación con las empresas estadounidenses. En ese sentido, la conformación de la Comisión presidida por Gotelli con el objetivo de resolver las dificultades con las ex contratistas petroleras fue esencial para perpetuar el apoyo de dos actores claves de Estados Unidos: la Casa Blanca y la inversión extranjera.

Luego de tres meses de negociaciones, Gotelli anunció en una carta de intención el arreglo definitivo mediante el cual las compañías volverían a producir en las condiciones anteriores a la anulación de los contratos. Además, Pan American Oil recibió un pago de 56.800.000 dólares y Cities

¹⁹ Paul J. Wallin y ochenta y cinco empresarios norteamericanos afincados en el país protestaron por cable contra Javits y presionaron a Lincoln Gordon, subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental (*Las relaciones con Estados Unidos*, 1966; *El lenguaje*, 1966).

²⁰ A pesar de la exigencia de Wallin y la insistencia del embajador Álvaro Alsogaray de firmar un convenio de garantía de inversiones con el gobierno de Estados Unidos, Onganía rechazó esta propuesta (O'Donnell, 2009, 102).

²¹ La Comisión se constituyó a partir del decreto 1863/66 y estaba presidida por el propio Gotelli, el Procurador del Tesoro de la Nación y por Daniel Brunella, administrador general de YPF. También participaron de esta comisión, representantes del Ministerio del Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, del Ministerio de Defensa Nacional y asesores técnicos de la Secretaría de Energía y Minería (Decreto N°1.863, 1966).

Service, un pago de 15.000.000 contra la devolución de las áreas y por petróleo entregado a la estatal YPF y no pagado. YPF también se comprometió a adquirir todo el petróleo que ambas extrajeran y a pagarlo en un 60% en divisa (Selsr, 1986, 174). La Comisión Especial no tuvo como única meta discutir los arreglos con ambas empresas sino que también se creó para pensar un esquema de incorporación del capital privado a la actividad petrolera y, de ser necesario, reorganizar YPF. Así lo expresaba Álvaro Alsogaray en julio de 1966 en una visita a Nueva York²². También lo ratificó el ministro de economía, Jorge Salimei, en una entrevista para el semanario político *Confirmado*. Para los desarrollistas y liberales heterodoxos de la coalición dictatorial -así como también para los columnistas de Primera Plana-, “todos estos movimientos tendrían por objetivo inmediato dar una nueva imagen a la política petrolera argentina y borrar la impresión de desconfianza que produjeron, en las empresas petroleras internacionales, los decretos de anulación firmados por Illia” (La segunda batalla, 1966). Al mismo tiempo, *Confirmado* acusaba al gobierno radical por haber sostenido una “política importadora” de petróleo y por haber interrumpido el período de autoabastecimiento al que se había arribado gracias a la participación de las compañías transnacionales en la actividad²³ (Petróleo, 1966, 17). Según Onganía y Gotelli, la nulidad de los contratos petroleros no sólo había causado una pérdida de confianza de los inversores argentinos y extranjeros sino que además había obligado al Estado a invertir de manera desproporcionada e inconveniente (Selsr, 1986, 174). Y, si bien no existía todavía un programa económico concreto que tuviera su correlato en la política exterior argentina por las existencias de diferencias al interior del gobierno de facto, los sectores que impulsaban un alineamiento con Estados Unidos consideraban que la presencia de las empresas norteamericanas en la industria petrolera era fundamental para resolver el dilema histórico de Argentina de cómo alcanzar el autoabastecimiento.

No obstante, la cuestión de los contratos no fue saldada una vez finalizada la renegociación. En marzo de 1967, dos personajes emblemáticos para el tema volvieron a aparecer en el escenario político. Por un lado, Arturo Frondizi fue absuelto por el juez federal Leopoldo Insaurralde en la causa

²² Un mes después, en una entrevista exclusiva para el diario La Prensa, Alsogaray afirmó que “una franca corriente de capitales argentinos y extranjeros que fluya hacia la Argentina servirá para hacer menos dura la lucha contra la inflación”. Se refería específicamente a los sectores como los del petróleo y la energía eléctrica, que habían sido alejados de la inversión privada (Una entrevista, 1966).

²³ Petrónimo, *Confirmado*, 17.

sobre presuntas irregularidades en la concertación de los contratos. El caso fue sobreesido y las empresas involucradas modificaron radicalmente sus posiciones al sentirse protegidas bajo el nuevo gobierno militar que prometía una nueva ley de hidrocarburos en su beneficio (Bernal, 2005, 98). Por el otro, Alejandro Gómez, su vicepresidente, fue condenado por injurias cometidas en un programa de televisión tres años atrás al atacar aquellos contratos y acusar a Enrique Millán (Petróleo, 1967, 42-43), quien junto a Luis Peralta Ramos fue gestor y asesor de Pan American y Union Oil²⁴. Si bien Gómez había formado parte de la administración Frondizi, abandonó su cargo por desacuerdo con la política petrolera adoptada, opuesta a “los viejos ideales radicales yrigoyenistas” (Iglesias, 1980, 166). Luego, pasó a integrar junto con Silenzi de Stagni y Jorge del Río el Movimiento de Defensa del Petróleo Argentino²⁵.

Estados Unidos y las clases dominantes locales ante la nueva Ley de Hidrocarburos.

El nuevo rumbo que adoptó la política petrolera de aquellos años estuvo marcado por la Ley de Hidrocarburos sancionada el 23 de junio de 1967. La Secretaría comandada por Luis María Gotelli diagnosticó que la única vía de alcanzar el autoabastecimiento de combustibles era intensificar la explotación y exploración. Se argumentaba que la ley vigente hasta ese momento no lo permitía y que, por esta razón, la Argentina había presentado una necesidad histórica de importar petróleo y sus derivados. Desde su perspectiva, para revertir la situación, era necesario formular una nueva ley de hidrocarburos que se enmarcara dentro de la política nacional y que no limitara la actividad al monopolio de YPF y Gas del Estado. En ese sentido,

²⁴ Para un estudio detallado de los roles de Enrique Millán y Luis Peralta Ramos en la concertación de los contratos, ver Cámara de Diputados de la Nación, Comisión Especial Investigadora sobre Petróleo, 1964.

²⁵ El Movimiento de Defensa del Petróleo Argentino se constituyó en 1958 a partir de la presentación de un Plan Energético de Emergencia y representó una de las mayores oposiciones a la política petrolera de Arturo Frondizi. Con la asunción de Illia en 1963, el Movimiento se presentó ante la Comisión Parlamentaria de Investigaciones Petroleras para argumentar sus posiciones a favor de la anulación de los contratos petroleros. A su vez, varios de sus miembros se incorporaron a la Comisión Parlamentaria de Investigaciones Petroleras (Iglesias, 1980, 181; Morgenfeld y Míguez, 2012, 10).

Gotelli proclamaba que “la política petrolera era cosa del gobierno y no de YPF” (Una ley, 1967, 20). Esta última debía proporcionarse racionalmente como empresa y su función debía limitarse a ejecutar política, no a decidirla.

La elaboración de la nueva ley no estuvo exenta de las presiones del exterior y de grupos de las clases dominantes locales ligadas al capital transnacional (Selser, 1986b, 172-173). Se llevó a cabo en más de treinta y cinco semanas (Petróleo: un año perdido, 1967) en las que las distintas fracciones de la coalición dictatorial gobernante se disputaron la sanción de una ley que plasmara sus intereses. En un principio, la ley fue redactada por la Comisión Especial presidida por Gotelli. Luego, se dio paso al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)²⁶, dirigido por el ministro de economía, donde debía ser ajustada de acuerdo al programa de desarrollo nacional. Finalmente, antes de llegar a Onganía, fue revisada por el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE)²⁷ que juzgaba la ley a partir de efectos que tendría en la seguridad nacional. Bajo el amparo de la nueva legislación y por primera vez en la historia argentina, las compañías extranjeras fueron habilitadas para vender el petróleo producido en tierras argentinas de manera directa en el mercado mundial, abandonando la obligación de negociar con el Estado (Onganía quiets foes in Argentina, 2 de julio de 1967, *Chicago Tribune*, 19). La fuerte presión de las empresas petroleras norteamericanas para sancionar esta nueva ley consistía en el interés de que se avalara a empresas privadas o mixtas a realizar la explotación, exploración, transporte y comercialización de los hidrocarburos, que anteriormente eran actividades exclusivas de las estatales argentinas²⁸. El hecho de que esto fuera posible a través de concesiones como modalidad permanente²⁹ de participación privada seducía enormemente a las pequeñas y medianas empresas

²⁶ Esta institución existía como entidad desde 1961. Onganía buscaba convertirla en un superministerio económico orientado hacia la técnica.

²⁷ Era una estructura nueva creada por la autodenominada Revolución Argentina con el objetivo de convertirlo en un ministerio de los ministerios orientado a la defensa de la Nación.

²⁸ Esto se posibilitó por la modificación del artículo 2 de la ley anterior (ley 14.773/58). La modificación del artículo 6 dio cuenta de las condiciones de privilegio, al declarar a los concesionarios y permisionarios como dueños de los hidrocarburos extraídos.

²⁹ Si bien el Estado continuó siendo el propietario de los yacimientos, el régimen de concesiones que esta ley habilitaba, permitía que las empresas concesionarias explotaran los yacimientos por hasta treinta y cinco años y que, además, se quedaran con el petróleo extraído en esos años (Selser, 1986b, 241).

estadounidenses (Argentine Oil Hunt Attracts U.S. Firms, 1968, 15). De esta manera, tenían acceso al mercado interno de industrialización, comercialización y exportación de hidrocarburos que la anterior legislación les denegaba. Y, a su vez, les abría una posibilidad real de mejoramiento de las condiciones de competencia (Bernal, 2005, 99). La nueva legislación también cautivó a las filiales argentinas pertenecientes a holdings estadounidenses que encabezaron la lista de principales ofertas para los quince primeros permisos de exploración en noviembre de 1967 (Argentina opens 15 oil exploration bids, 1967, 10). Distinto fue el caso de la gran compañía del cártel petrolero norteamericano, la Standard Oil, que desconfiaba de la ley porque una mejora radical de las pequeñas y medianas empresas podría suponer la pérdida de su control sobre el mercado argentino. Con todo, la nueva legislación también contemplaba los intereses de las grandes corporaciones que, a pesar de encontrarse en el bando opositor, obtenían sus recompensas. A fines de 1966 y, siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial, se había constituido un *pool* petrolero entre YPF, Shell y Esso, con el objetivo de realizar trabajos conjuntos en el área submarina del Golfo de San Jorge (Culmina la renegociación, 1966). A partir de la nueva ley, la petrolera estadounidense pudo acrecentar su participación en la explotación del litoral marino porque se omitía sugestivamente la plataforma submarina como exclusiva del Estado. En palabras de Rogelio García Lupo, “no [la] menciona (...) como reserva de YPF, si bien se trata de un millón de kilómetros cuadrados pertenecientes al mismo yacimiento de Comodoro Rivadavia, el centro vital del petróleo argentino” (García Lupo, 1967, 19).

En el gobierno, los intereses del capital estadounidense estuvieron asegurados por Luis María Gotelli, Álvaro Alsogaray y Adalbert Krieger Vasena, hombres de confianza del Departamento de Estado de Estados Unidos, de los inversores del país del Norte y de los organismos financieros internacionales. En los hechos, la Secretaría de Energía y Minería se convirtió en la principal interlocutora de las demandas de compañías estadounidenses. Luego de la sanción de la ley, el ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Nicanor Costa Méndez, recibió en su despacho una carta de Gotelli en la que se expresaban las preocupaciones que mantenían en desvelo a la petrolera Mobil Oil³⁰. Mediante un memorándum, el abogado de la empresa, John E. McCracken, admitió cierta inquietud respecto a los

³⁰ Luis María Gotelli, Buenos Aires, 7/08/1967, Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1967-1968, Serie 41, Fondo E, Estados Unidos: doble imposición, AH/0057/4.

términos de la firma de un convenio para evitar la doble imposición entre Estados Unidos y Argentina. Argumentaba que en un tratado reciente firmado entre el país del Norte y Brasil, las empresas petroleras estadounidenses dedicadas a la exploración y la explotación de petróleo habían quedado excluidas del 7% de crédito de inversión que se destinaría a las inversiones estadounidenses en Brasil³¹. El representante de la Mobil Oil buscaba asegurarse que una situación similar no se repetiría en el caso Argentina, es decir, que las empresas petroleras no quedaran excluidas de ningún beneficio en un eventual convenio para evitar doble imposición. Dos meses después, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se confirmaba a Gotelli que “el proyecto presentado por la Delegación estadounidense deja de lado a las empresas mencionadas” pero, a su vez, se prometía que “la Delegación Argentina observó el detalle apuntado y procuró la incorporación de una cláusula que comprendiera a la industria petrolera entre las beneficiarias del eventual convenio”³². Las condiciones de privilegio eran claras.

Del mismo modo, las medidas adoptadas desde la cartera de Economía por Krieger Vasena también inclinaron la balanza a favor del capital estadounidense. Por un lado, con una devaluación del 40% durante el primer trimestre de 1967, las empresas de capital nacional quedaron subvaluadas y los capitales extranjeros incrementaron su poder de compra. Esto devino victoria para las trasnacionales del país del norte, quienes se apropiaron de las firmas argentinas a partir de la compra de paquetes accionarios (Bernal, 2005, 98). Finalmente, la ley de creación de sociedades mixtas (ley 17.318/67) también amplió los horizontes y profundizó el alcance de la nueva ley de hidrocarburos. Mientras la primera de ellas habilitaba la transformación de empresas estatales en sociedades mixtas, la segunda, en su artículo 95, otorgaba a las empresas estatales, como YPF y Gas del Estado, la facultad para convenir con empresas privadas y de conformar sociedades anónimas en caso de que eso facilitara un desenvolvimiento más eficiente de sus actividades. Como sugiere Federico Bernal, ninguna de estas leyes puede entenderse sin la otra, y “sin el objetivo histórico antinacional de destruir la

³¹ John E. McCracken, “Memorandum for the Honorable Secretary of State for Energy and Mining”, 4/08/1967, Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1967-1968, Serie 41, Fondo E, Estados Unidos: doble imposición, AH/0057/4.

³² Alberto V. Salgueiro, Buenos Aires, 31/10/1967, Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1967-1968, Serie 41, Fondo E, Estados Unidos: doble imposición, AH/0057/4.

participación del sector público dentro de la economía argentina” (Bernal, 2005, 99).

Además de contar con aliados locales de fuerte peso específico dentro de la coalición dictatorial, los sectores petroleros estadounidenses que festejaron el golpe de junio de 1966, también contaron con la figura de Walter Levy en la Comisión Especial de redacción de la ley. Del 17 al 21 de marzo participó en una reunión celebrada en Villa La Angostura con representantes de la Secretaría de Energía y Minería. Si bien se dijo que Levy participaba de la misma como “asesor neutral”, este hombre llegado a la Argentina de la mano de Adalbert Krieger Vasena, era asistente de la Oficina de Investigaciones de Inteligencia del Departamento de Estado y ex jefe de la sección petróleo de la Oficina de Estados Estratégicos, antecesora de la CIA. Su historial también mostraba que había sido mentor de un sinnúmero de grandes petroleras, entre las que se encontraban Esso y Shell (Selser, 1986b, 233-236).

A pesar de que sectores del ejército avalaban la sanción de una nueva ley de hidrocarburos, esta legislación también despertó oposiciones en el interior de la coalición que había impulsado el golpe de junio un año atrás. El propio líder de la autodenominada Revolución Argentina, Juan Carlos Onganía, manifestó cierto recelo. Por esa razón, su sanción demostró que “sólo una fuerza superior a la del ejército pudo impulsar a Onganía a sancionar una ley contra la opinión de su propia fuente de poder” (García Lupo, 1971, 19). Así, varios hechos pusieron de manifiesto que la ley 17.319 “era (...) una exigencia del cartel petrolero y, después de ella, una necesidad de la política mundial de Estados Unidos” (Selser, 1986b, 235). En primer lugar, la nueva ley de hidrocarburos “fue una prenda entregada en la negociación oficial con el FMI” que dio lugar a un nuevo y enorme negocio para las empresas petroleras extranjeras (Morgenfeld y Míguez, 2012, 20). En segundo lugar, también fue una promesa de Krieger Vasena y de Álvaro Alsogaray ante los hombres de negocios en Washington. Finalmente, no resultó menor la entrevista confidencial en Nueva York entre el secretario de Estado de Estados Unidos, Dean Rusk, y el canciller argentino, Nicanor Costa Méndez, para establecer la posición argentina ante la guerra del Cercano Oriente. En ella, “Rusk planteó francamente a Costa Méndez la necesidad de contar con aliados seguros para el caso de un conflicto armado general y el papel que el petróleo argentino podía desempeñar en una evaluación estratégica” (García Lupo, 1971, 19).

Repercusiones internas: oposiciones a la nueva ley.

La ley 17.319 no solo brindaba a las empresas petroleras extranjeras seguridades suficientes y necesarias para operar en Argentina sino que, además, disminuía el poder de decisión del Estado Nacional sobre los recursos energéticos estratégicos del país (Bernal, 2005, 98). A partir de la aplicación de la legislación, las empresas transnacionales ganaron control sobre la actividad hidrocarburífera en Argentina, lo que significó suplantarse a las empresas nacionales estatales. Desde la perspectiva del desarrollo, representó un retroceso en un proceso de industrialización a largo plazo para el país. Desde un punto de vista estratégico, echó por tierra el rol asignado históricamente a las Fuerzas Armadas como protectoras de la soberanía de sus naciones (Bernal, 2005, 47-48). Por estas razones, su sanción levantó oposiciones de diversos sectores políticos, económicos y sociales en Argentina.

Los aspectos más debatidos durante la elaboración de la ley -y más resistidos, una vez sancionada- fueron los plazos de las concesiones y las áreas reservadas a YPF. Por su parte, los liberales tradicionales, como Álvaro Alsogaray, reprobaron que “no se liquidara decididamente el monopolio de YPF” y reiteraron que la única manera de superar el estancamiento que esta empresa estatal había causado en la actividad petrolera era “poniéndole el cascabel” y colocándola en pie de igualdad con las empresas privadas nacionales y extranjeras (*¿Habría autoabastecimiento?*, 1967, 64). En ese sentido, repudiaban que, bajo esta ley, todavía se le asignasen treinta y ocho millones de hectáreas cuando, durante el frondizismo, a las contratistas privadas se les habían adjudicado únicamente catorce millones.

Con fundamentos esencialmente opuestos, los sectores estatistas también mostraron resistencia a la nueva ley. Desconfiados de la intervención de compañías privadas en la extracción de petróleo, consideraban que el régimen de concesiones establecido abría las puertas a la entrega de los recursos naturales de Argentina. Desde el gobierno de facto, la voz de Osiris Villegas, director del influyente Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), fue la mayor expresión de esta posición. En términos de seguridad nacional, Villegas entendía que

... si el país no tiene desenvueltas sus aptitudes y capacidad para lograr la independencia económica, seguirá sufriendo, en lo que hace a sus decisiones fundamentales, los embates de otros países, cuando no de grupos privados internacionales. (Definición, 1967, 17).

A través de esta visión, la nueva norma era negativa para la seguridad y el desarrollo y decretaba la muerte de YPF al delegar facultades que deberían ser exclusivas de la empresa estatal -por ejemplo, la comercialización- a compañías extranjeras que contaban con un poder financiero superior al del Estado mismo.

También existió una fuerte resistencia de simpatizantes del radicalismo nucleados en el Movimiento de Defensa del Petróleo Argentino como Alejandro Gómez, vicepresidente de Frondizi; Adolfo Silenzi de Stagni, Juan Sábato, miembros de la comisión parlamentaria que investigó los contratos petroleros durante la administración de Arturo Illia, y Jorge del Río, miembro del Centro de Estudios Energéticos General Enrique Mosconi. En una entrevista realizada por Gregorio Selser (Mosconi, 1957), Silenzi de Stagni afirmó “esta ley ha sido dictada exclusivamente en función de intereses extranjeros. Habrá concesiones a compañías foráneas ¡con plazos de duración que excederán la primera década del siglo XXI!” (Selser, 1986b, 253). Según el ex funcionario del gobierno de Illia, la Argentina no necesitaba de una ley que diera entrada al capital extranjero en la actividad petrolera para resolver el problema del autoabastecimiento porque el déficit podía resolverse aumentando la producción de YPF. Sin embargo, a falta de “militares esclarecidos y patriotas de la talla de Mosconi”, la empresa estatal fue sabotada entregándole a de muy baja productividad para la perforación (Selser, 1986b, 253). Desde una perspectiva desarrollista, el ex presidente Arturo Frondizi también hizo pública su crítica al régimen de concesiones avalado por la nueva ley. No sólo aseguró que esta política favorecía a los grandes monopolios de exportación e importación y, en ese sentido, era parte de un proceso de contrarrevolución que se estaba produciendo en la industria argentina, además proclamó que, si verdaderamente la preocupación del gobierno dictatorial residía en la imposibilidad del país de alcanzar el autoabastecimiento, debería dedicarse a extraer petróleo en vez de crear un régimen de concesiones ya abandonado en el mundo entero (Reportajes políticos, 1967).

Por su parte, la burguesía nacional, también manifestó su descontento frente a la ley. En su nombre, el titular de Gas del Estado, Esteban Pérez, realizó la primera objeción a los borradores dados a conocer antes de su sanción. En principio, porque este proyecto posibilitaba una competencia ruinoso para la empresa encargada de distribuir tanto el gas licuado interno como el importado dentro del país. Mientras que, hasta ese momento, existía un monopolio estatal del gas que tejía acuerdos bilaterales con empresas fraccionadoras, con la ley de la autodenominada Revolución Argentina, el

negocio se acabaría porque compañías subsidiarias del cartel petrolero se incorporarían a la actividad gasífera. No obstante,

... los focos de oposición a la nueva ley no se encontraban en desvelos nacionalistas (...). Se encontraban en un conglomerado de intereses particulares nacionales ligados con el negocio del comercio interno del gas (Selser, 1986b, 234).

En palabras del historiador Selser (1986b, 234), “había asomado la cabeza la burguesía que, a lo largo de la historia, edificó su riqueza con el gas estatal”.

Las trabajadoras y los trabajadores, quienes constituyeron el sector más golpeado por el proyecto político y económico del ongiato, también repudiaron el nuevo rumbo de la política petrolera. Un mes antes de la sanción de la nueva ley de hidrocarburos, la Confederación General del Trabajo (CGT) vandomista la cuestionó por anticipado y solicitó la promoción de un gran debate nacional sobre el tema (Selser, 1986b, 234)³³. Pronto, desde todos los sectores sindicales se oyeron críticas a esta nueva ley por la gran inquietud alrededor de lo que pasaría con las empresas del Estado. Existían altas posibilidades de que YPF y Gas del Estado se transformaran en sociedades anónimas con mayoría estatal como un paso previo a su privatización (Dawyd, 2009,4), y esta cuestión generaba enormes preocupaciones. Un año después, en septiembre de 1968, el Sindicato Único de Petroleros del Estado (SUPE) que nucleaba a trabajadoras y trabajadores de los sindicatos de Destilería, de la Flota y del Taller Naval de YPF de La Plata comenzó una huelga que fue conocida como la Huelga de Ensenada y que se extendió hasta noviembre de ese mismo año. A partir de esta medida de fuerza, no sólo se rechazaba la racionalización en la empresa estatal -cuya última expresión había sido el anuncio de la extensión de la jornada laboral- sino que, además, se reprobaba la ley de hidrocarburos elaborada por Onganía, Krieger Vasena y Gotelli porque representaba un ataque a la soberanía argentina. Si bien, con el pasar de los días, el conflicto se fue debilitando, es innegable que representó un importante antecedente del Cordobazo, hecho histórico que provocó la salida de Krieger Vasena y la

³³ A pesar de esta declaración pública, ninguna medida de fuerza fue anunciada desde la central obrera que, a partir de medidas de fuerza tomadas unos meses posteriores al golpe de junio, había sido intervenida y reprimida durante las huelgas. Para el año 1967, la CGT liderada por Vandom “capitulaba ante los embates del poder político y entraba en un estado de congelamiento de sus acciones” (Nicanoff y Rodríguez, 2008, 272).

culminación, en 1970, del gobierno de facto de Onganía. En definitiva, la huelga de Ensenada de 1968 fue la materialización de una fuerte resistencia por parte del movimiento social frente a una ley de hidrocarburos de características antinacionales y antipopulares.

Reflexiones finales

La coalición que llegó al poder a través del autoritarismo y la represión el 28 de junio de 1966 se distinguió por adoptar una posición fuertemente represiva en lo político y una heterodoxia liberal en lo económico, dualismo que no sólo se expresó en la política interna sino también en la política exterior de la dictadura. Este perfil ideológico bifrontal (Rapoport, 2012, 513) respondía a las diferencias políticas en el interior de las Fuerzas Armadas que, a su vez, expresaban los intereses de los distintos sectores de la clase dominante argentina. A pesar de las divergencias, se impuso el proyecto económico que buscaba completar un proceso de industrialización hegemónico por los capitales extranjeros.

En ese marco, las corrientes más afines al capital industrial transnacional, sostuvieron que había que devolver a la industria petrolera argentina la imagen atractiva opacada por gobiernos inclinados a un estatismo económico y a grados de autonomía de la Argentina en el escenario mundial (Míguez, 201, 92). La columna vertebral de su discurso fue el problema del autoabastecimiento. En sus palabras, la única solución posible para resolver ese dilema residía en incorporar capital privado a la actividad petrolera, incluso si esto significaba disminuir el poder de decisión del Estado Nacional sobre los recursos energéticos del país. Empero, el mensaje entre líneas era la disposición a subsumir la industria petrolera argentina a los intereses de las empresas estadounidenses. Los portavoces de la posición respecto al autoabastecimiento fueron los mismos semanarios que apoyaron el golpe: *Primera Plana* y *Confirmado*. Así, en palabras de Mariano Grondona, El nudo del debate reside en la capacidad de YPF para abastecer al país. Los estadistas dicen que, si recibe el apoyo suficiente, puede cumplir la tarea. Los liberales sostienen que la impotencia de YPF se traduce en una mayor importación. Y es entonces que plantean su opción decisiva: si la empresa estatal no alcanza a cubrir nuestras necesidades, ¿no es mejor comprar el petróleo faltante a compañías privadas que trabajan, invierten y gastan en la Argentina antes que a Venezuela, Nigeria o Kuwait? Los estadistas han tenido largos años para probar su tesis sobre las posibilidades de YPF, sin lograrlo. Y la alternativa ha sido, en la práctica, aquella que señalan los liberales: importar o dar concesiones (Grondona, 1967).

La Ley de Hidrocarburos sancionada el 23 de junio de 1967 resulta importante para entender la relación entre Argentina y Estados Unidos durante el gobierno de facto de Onganía. Estudios realizados arribaron a conclusiones distintas respecto a la inserción de la Argentina en el escenario mundial entre 1966-1970. Como bien afirma Leandro Morgenfeld (2014, 547), hay autores que destacan el acercamiento entre la Casa Blanca y la Rosada tras el golpe (Rapoport y Laufer, 2000, 47; Rapoport, 2012, 523) mientras que otros, lo matizan (Cisneros y Escudé, 2000, 66). En este trabajo se ha intentado exponer las distintas dimensiones que permiten comprender la política petrolera del gobierno de facto de Onganía teniendo en cuenta el telón de fondo en el que se produjeron estos cambios: la anulación de los contratos petroleros y la negativa a su renegociación. El objetivo ha sido fundamentar por qué la sanción de la Ley de Hidrocarburos de 1967 puede entenderse como una medida que representó un intento de las fracciones de la dictadura ligadas al capital transnacional por concretar el acercamiento con los Estados Unidos en el ámbito de las relaciones económicas internacionales. A pesar de haber sido resistida incluso por sectores que, en un principio, apoyaron el golpe, la sanción de la ley 17.319 evidenció la convergencia de intereses externos e internos. Por un lado, expresó las exigencias de las empresas estadounidenses de participar en la actividad petrolera argentina y las imposiciones del Departamento de Estado de Estados Unidos para que esto sucediera. Por el otro, las presiones de los sectores de las clases dominantes argentinas ligadas al capital transnacional que, a través del gobierno de la dictadura de la Revolución Argentina, se beneficiaron por dicha medida y sus consecuencias.

Lista de referencias

- Argentina changes policy. (5 de enero de 1967). *The Daily Oklahoman*.
- Argentine dictatorship is easy to live with. (6 de julio de 1967). *The Paducah Sun*.
- Argentine Oil Hunt Attracts U.S. Firms. (6 de marzo de 1968). *The Daily Oklahoman*.
- Argentina opens 15 oil exploration bids. (9 de noviembre de 1967). *Albuquerque Journal*.
- ¿Habrà autoabastecimiento? (6 de julio de 1967). *Confirmado*.
- Bernal, F. (2005). *Petróleo, Estado y Soberanía*. Buenos Aires: Biblos.
- Declaración del Movimiento de Defensa del Petróleo Argentino*. Acta de reunión. Cámara de Diputados de la Nación Comisión Especial Investigadora sobre

- Petróleo (28 de abril de 1964).
- Cerra, Á. y Pontoriero, G. (2013). Influencia de la España franquista en la política petrolera argentina. *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Ciafardini, H. (1990). *Crisis, inflación y desindustrialización en la Argentina dependiente*. Buenos Aires: Agora.
- Culmina la renegociación de contratos petroleros. (18 de diciembre de 1966). *La Nación*, p. 5.
- Dawyd, D. (2009). Conflictos sindicales antes del Cordobazo. La Huelga Petrolera de 1968 en La Plata, Berisso y Ensenada. *III Jornadas de Economía Política*, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, 2009.
- Decreto N°1.863, Boletín Oficial de la República Argentina, 22 de septiembre de 1966, Buenos Aires, p. 6.
- Definición y definiciones. (31 de agosto de 1967). *Confirmado*, p. 17.
- El lenguaje de la realidad. (22 de septiembre de 1966). *Confirmado*, p. 20-22.
- Fronzizi, A. (1955). *Petróleo y política. Contribución al estudio de la historia económica argentina y de las relaciones entre el imperialismo y la vida política nacional*. Buenos Aires: Raigal.
- García Lupo, R. (1971). *Mercenarios y monopolios en la Argentina de Onganía a Lanusse 1966-1971*. Argentina: Achával Solo.
- García Lupo, R. (7 de julio de 1967). El escándalo del petróleo. *Marcha*. Recuperado de <http://biblioteca.periodicas.edu.uy/archive/files/-0a0dce6450726cc379ffbd91b0e538aa.pdf>.
- Giorgi, G. I. y Mallimaci, F. (2012). Catolicismos, nacionalismos y comunitarismo en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970). *Revista Cultura y Religión*, VI.
- Grondona, M. (4 de julio de 1967). La política del petróleo. *Primera Plana*, p.41.
- ¿Habrà autoabastecimiento?. (6 de julio de 1967). *Confirmado*, p. 64
- Iglesias, A. (1980). *Política petrolera argentina*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Leonardo Impresora.
- Keohane, R. (1988). *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- La segunda batalla. (27 de septiembre de 1966). *Primera Plana*, p. 20.
- Las relaciones con Estados Unidos (20 de diciembre de 1966). *Primera Plana*, p. 13.
- Laufer, Rubén (2014). Condicionantes de las relaciones internacionales argentinas en el mundo bipolar. Nuestros años '60. En M. Rapoport, B. Figallo, C. Buchrucker y N. Brenta, *Los Proyectos de Nación de la Argentina. Modelos económicos, relaciones internacionales e identidad*, Buenos Aires: EDICON, 421-445.
- Míguez, M. C. (2013). ¿Anticomunistas, antiestadistas, antiperonistas? La nacionalización de la doctrina de seguridad nacional en la Argentina y la legitimación del golpe de Estado de 1966. *Revista SAAP* 7, 1, 65-95.
- Morgenfeld, L. (2013). Argentina y Estados Unidos, golpe a golpe (1966-1976),

- Revista SAAP*, 8(2), 521-554.
- Morgenfeld, L. y Míguez, M. C. (2012). La cuestión petrolera durante el gobierno de Illia. Repercusiones en los Estados Unidos y en las clases dirigentes locales. *Realidad Económica*, 271, 51-75.
- Mosconi, E. (1957). *La batalla del petróleo. Selección, prólogo y notas de Gregorio Selser*. Buenos Aires: Problemas Nacionales.
- Nicanoff, S. y Rodríguez, S. (2008). La “Revolución Argentina” y la crisis de la sociedad posperonista (1966-1973). En D. Campione y D. Stukalsky (Eds.) *Historia argentina contemporánea. Pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social*. Buenos Aires: Dialektik, 251-318.
- O'Donnell, G. (2009). *El estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.
- Onganía quiets foes in Argentina. (2 de julio de 1967). *Chicago Tribune*.
- Petróleo (4 de agosto de 1966). *Confirmado*, p. 17.
- Petróleo: dos destinos. (30 de marzo de 1967). *Confirmado*, pp. 42-43.
- Petróleo: un año perdido. (4 de abril de 1967). *Primera Plana*, p. 47.
- Potash, R. (1994). *El Ejército y la política en la Argentina (1962-1973). De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Segunda parte, 1966-1973*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Rapoport, M. (2012). *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*. Buenos Aires: Emecé.
- Rapoport, M. y colaboradores (2015). *Historia Oral de la Política Exterior Argentina (1930-1966)*. Buenos Aires: Octubre.
- Rapoport, M. y Laufer, R. (2000). *Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina. Los golpes militares de la década de 1960*. Buenos Aires: Economizarte.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2005). *Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Reportajes políticos: Arturo Frondizi (5 de diciembre de 1967). *Primera Plana*, p. 41.
- Roth, R. (1981). *Los años de Onganía. Relato de un testigo*. Buenos Aires: La Campana.
- Rouquié, A. (1986). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Schvarzer, J. (1996). *La industria que supimos conseguir*. Buenos Aires: Planeta.
- Scirica, E. (2008). Proscripción, modernización capitalista y crisis. Argentina (1955-1966). En D. Campione y D. Stukalsky (Eds.) *Historia argentina contemporánea. Pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social*. Buenos Aires: Dialektik, 213-250.
- Selser, G. (1971). *Los cuatro viajes de Cristóbal Rockefeller. Con su informe al presidente Nixon*. Buenos Aires: Hernández.
- Selser, G. (1986a). *El Onganiato: La espada y el hisopo (tomo I)*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Selser, G. (1986b). *El Onganiato: La llamaban “Revolución Argentina” (tomo II)*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Una entrevista en la Unión con Alsogaray. (1 de agosto de 1966). *La Prensa*, p. 1.

Una ley, una política. (16 de marzo de 1967). *Confirmado*, p. 20.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Contratos de exploración y explotación de petróleo, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 26 de abril de 1967, pp. 1-3.

Mario Rapoport, *Política internacional argentina. Desde la formación nacional hasta nuestros días*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2017, 256 páginas.

El año 2017 trajo consigo una destacada novedad editorial sobre el estudio de las relaciones internacionales de la República Argentina. Su autor, Mario Rapoport, profesor emérito de la Universidad de Buenos Aires y del Instituto de Servicio Exterior de la Nación, aporta un nuevo y valioso trabajo en un espectro temático donde convergen diferentes campos disciplinares integrados en la especificidad necesaria para enfocar las relaciones internacionales.

Esta obra enfatiza el aspecto analítico de la inserción internacional de la Argentina. El período abordado encuentra como punto de partida al proceso de formación del Estado nacional, con los gobiernos posteriores a la batalla de Caseros, y culmina en nuestros días, bajo el gobierno de la Alianza Cambiemos integrada por Propuesta Republicana (PRO), la Unión Cívica Radical, la Coalición Cívica ARI y otros partidos. El libro consta de una introducción, que presenta el contenido y estructura del trabajo, expone aspectos metodológicos, define su identidad y el espacio que se propone ocupar, dentro de la historiografía sobre las relaciones internacionales en la región, y dos partes.

En la primera, denominada Historia de las Relaciones Internacionales Argentinas, se expresa con contundencia la identidad teórica que acompaña al trabajo, reafirmando “la relación estrecha entre las condiciones económicas, sociales y políticas, nacionales e internacionales que inciden en el campo intelectual”, de esta manera la historiografía es un emergente ni inocente ni neutral. En este recorrido, se constata una suerte de incoherencia en la política internacional, ya que ella resulta una variable dependiente de los procesos sociales económicos y políticos, de carácter endógeno. El autor recorre las diversas corrientes, sus referentes destacados y sus raíces teóricas, y como último eslabón de esta primera parte, organiza un utilísimo mapa llamado *Apuntes para el estudio de casos específicos* organizado en tres subgrupos: Relaciones bilaterales y períodos especiales, Los aportes desde la economía y El Cono Sur y los procesos de integración regional. Aquí

realiza un minucioso repaso de cada uno de los casos intersectados, por tema y autores, que determinan un cúmulo de saberes. De esta manera se develan múltiples caminos, para ampliar los conocimientos y para el ejercicio crítico de quienes se interesan en las relaciones internacionales, resultando esta parte un verdadero mapa organizativo y de abordaje sobre la cuestión.

La selección de los subgrupos guarda una profunda coherencia con los planteos teóricos de Rapoport que hacen a la concepción de las relaciones internacionales. Allí se aprecia, por ejemplo, la relación con las potencias globales, las hegemónicas y las emergentes, la mirada más estrictamente económica, sobre las condiciones internas y su inserción regional y mundial y, por último, pero no menos importante, el factor geopolítico, el Cono Sur y los procesos de integración.

La segunda parte, *De la formación nacional a nuestros días*, es mucho más extensa que la primera, pero conserva la misma estructura, vertebrada por temas y subtemas que organizan con mayor profundidad el desarrollo. El autor despliega su arsenal conceptual para analizar el arco temporal definido a través de los sucesos destacados, y visibiliza la relación entre la política internacional y los regímenes políticos, atendiendo a los principales modos de acumulación: agroexportador (1880-1930); industrialización por sustitución de importaciones (1930-1976), rentístico-financiero (1976-2001), reindustrialización con persistencia de la primacía agroexportadora (2003-2015) y el retorno al neoliberalismo, a partir de 2016.

La obra resulta una poderosa herramienta y propuesta pedagógica frente al “desconcierto y falta de comprensión de mucha gente frente a hechos traumáticos de los últimos tiempos”, y expresa una vocación definida para incentivar la comprensión de las relaciones internacionales. El libro culmina con un epílogo, que resulta un llamado de optimismo frente a la posibilidad ante las *fuerzas tradicionales* desde “una mayor conciencia de lo que acontece a las mayorías en todo el continente”. También incluye una interesante guía bibliográfica, que ofrece una brújula para continuar ampliando los conocimientos.

En suma, es de considerar a esta producción una lectura obligada no solo para quienes desean interiorizarse en el estudio de las relaciones internacionales de la Argentina desde la dimensión académica, sino para la formación de los cuadros políticos y los servidores públicos, con hincapié en aquellos vinculados al servicio exterior y la cooperación internacional.

Franco Lucciato
Universidad de Buenos Aires

Reseñas bibliográficas

Leandro Morgenfeld, *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina*, Buenos Aires, Octubre, 2018, 392 páginas.

Los estudios sobre los Estados Unidos, o de sus relaciones con los países dependientes, del Tercer Mundo o en vías de desarrollo -categorías que a lo largo de los años han ido mutando paulatinamente- inauguraron, con trabajos pioneros, el área de las Relaciones Internacionales en América Latina. Si bien esta disciplina fue creciendo y diversificándose hasta mostrar en la actualidad un singular dinamismo, los estudios sobre Estados Unidos continúan vigentes y renovados a buen ritmo.

Bienvenido Mr. President es un ejemplo de ello. Se trata del último libro de quien es hoy uno de los más destacados especialistas argentinos en las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales entre la potencia del Norte y Argentina. Una obra que, a partir de una línea muy original y entretenida para el lector especializado, pero también para el profano - analizar las visitas de los presidentes estadounidenses a la Argentina y su subsecuente impacto-, permite adentrarse en la comprensión de numerosas variables de una diplomacia muy específica, que de la década de 1930, cuando se produjo la visita del presidente Franklin D. Roosevelt, a la actualidad -la reciente estadía de Donald Trump en el marco de la Cumbre del G20 en Buenos Aires-, varía y se complejiza significativamente, ampliando una agenda de intereses y actores cada vez más densa y floreciente.

La original propuesta del investigador y profesor Leandro Morgenfeld permite detectar las continuidades y rupturas de esta relación históricamente tensa. Los distintos experimentos políticos nacionales se reflejan, a su modo, en el vínculo bilateral que se comprueba al considerar la inestable y ambivalente política doméstica argentina que ha orientado, desde siempre y casi sin excepciones, la sociedad con los Estados Unidos. En efecto, es el estudio de esta particular relación lo que permite también un clivaje desde el cual abordar trayectorias específicas de la historia local, la proyección de sus

actores y cómo ellos condicionan -o son condicionados por- el denso entramado que constituyen numerosos actores que participan de la relación argentino-estadounidense.

La línea panamericanista yanqui versus la universalista argentina; las intenciones norteamericanas en el Cono Sur y su perenne insistencia por consolidar una alianza económica y militar con nuestro país, que se intensifica particularmente en el período de posguerra y tras la caída de la Cortina de Hierro; las protestas que todas y cada una de las visitas presidenciales produjeron, sin excepción, en lo que permite al lector local, corroborar la variación de los modos de acción colectiva y no sólo una reacción *antiimperialista* espasmódica o aislada. Se trata, más bien, de una permanente modalidad de intervención que, si bien presente desde siempre, cada época le otorga una impronta particular que, *vis a vis*, permite analizar modalidades de acción colectiva vernáculas.

Con prólogos de la ex embajadora argentina en Washington, Cecilia Nahón, y de Max Paul Friedman, profesor de relaciones internacionales de la American University, el trabajo se ordena en ocho capítulos que se concentran, puntualmente, en las numerosas visitas, no solo de jefes de Estado norteamericanos -algo así como el plato principal de la propuesta-, sino también de funcionarios relevantes, como secretarios de Estado, enviados especiales, gobernadores, vicepresidentes, ex presidentes o presidentes electos.

Un epílogo dedicado a la por entonces inminente -al momento de la publicación del trabajo- visita de Donald Trump a la Argentina, que recorre la relación bilateral entre las actuales administraciones nacional y estadounidense, precede a las conclusiones en las que el autor ofrece un balance de su investigación, acompañadas de una reflexión final que, ya en su faceta mixta de historiador y analista internacional, aventura el futuro de la relación.

La Conferencia Internacional para la Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires en noviembre de 1936, fue la excusa para que el entonces Presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt inaugurase las visitas presidenciales analizadas en este libro. A partir de ese encuentro multilateral, se desarrollan consideraciones en torno a las relaciones bilaterales en los años treinta, la Conferencia en sí misma, la llegada del presidente a la capital argentina y sus repercusiones en los medios de comunicación de la época. Finalmente, los resultados que, a juicio del autor, dejó el paso del líder demócrata por nuestro país.

1960 es el año de la visita del presidente Dwight Eisenhower, en el contexto de una Guerra Fría desatada y una exitosa revolución cubana en

curso y, sobre todo, *mal ejemplo* para el vecindario. La visita de *Ike* al presidente Arturo Frondizi es analizada ampliamente por Morgenfeld, a partir de un vasto aparato erudito, expuesto por el autor en numerosos trabajos académicos previos que, en este capítulo, encuentran una síntesis muy armónica, conformando, en opinión de quien suscribe, el apartado más interesante del trabajo.

Treinta años después, en 1990, se produjo la llegada de George Bush, en lo que representa uno de los quiebres más significativos de la histórica relación bilateral, puesto que se trató del inicio del período que pasó a conocerse como el de las *relaciones carnales*, esto es, un alineamiento a toda prueba de la Argentina a los dictados de la política internacional emanada de la Casa Blanca en el complejo contexto internacional de la caída del Muro de Berlín y el desmembramiento de la Unión Soviética. La participación de Argentina en la Guerra del Golfo implicó una ruptura con la histórica línea neutralista de la cancillería, con las consecuencias abordadas por Morgenfeld a lo largo de este apartado. El contexto de posguerra fría, los motivos de la visita del presidente republicano, así como las protestas generadas por su presencia en sectores de la dirigencia política, gremial y social, son abordadas en detalle por el autor.

En 1997 fue el turno de Bill Clinton. El mejor alumno del *Consenso de Washington* recibió nuevamente la visita de un jefe de Estado norteamericano, transformando a Carlos Menem en el primer mandatario argentino en recibir en un mismo gobierno a dos presidentes estadounidenses. La continuidad de la política de alineamiento automático, sin perjuicio del cambio de color político en la potencia del Norte; las expectativas locales por la visita del demócrata, el ingreso de Argentina como aliado extra OTAN y las clásicas protestas callejeras estructuran la exposición de este capítulo.

En la memoria colectiva de nuestra historia reciente se encuentra muy presente la visita que George W. Bush efectuara a la ciudad de Mar del Plata para la IV Cumbre de las Américas, en el año 2005. En paralelo, Leandro Morgenfeld rastrea las trayectorias que a lo largo de esos años fueron dando cuerpo a las resistencias populares encuadradas en el *No al ALCA* y las consignas que se corporizarían en la leyenda *Fuera Bush*, omnipresentes en las multitudinarias movilizaciones en la ciudad balnearia. La histórica contra cumbre, el rol de los jefes de Estado del Mercosur y el nacimiento de alianzas políticas de orientación latinoamericanistas e integracionistas, encontraron en Mar del Plata no sólo la muerte de la propuesta al área de libre comercio, sino el inicio de un proceso político regional caracterizado por la búsqueda

de mayor autonomía y participación popular que fueron atendidas particularmente en un interesante ejercicio de historia reciente.

Tales fueron las implicancias de 2005 que, recién once años después, y bajo la actual administración nacional, se produjo la visita de Barack Obama, en esta oportunidad, con un claro objetivo de fortalecer la incipiente sociedad bilateral con el recién asumido gobierno del presidente Macri. El giro de las relaciones exteriores de las gestiones de los presidentes Kirchner al de la Alianza Cambiemos, en particular su capítulo con los Estados Unidos; la parada previa del Premio Nobel de la Paz Obama en La Habana, en el marco de las políticas de descongelamiento de las relaciones con Cuba; los objetivos de la visita y el análisis en torno a la fecha en la que se decidió recibir al presidente Obama -un 24 de marzo-, así como la masiva movilización popular y de los organismos de derechos humanos en repudio a la presencia del jefe de Estado de la potencia colaboracionista con la dictadura genocida, reclaman la atención del autor, que le dedica largos pasajes no solo a analizar la cobertura periodística de aquella oportunidad -sin dejar de llamar la atención sobre la banalidad con la que los medios de comunicación cubrieron la visita presidencial-, sino también a estudiar muchos de los aspectos simbólicos que observa en juego de forma permanente.

En síntesis, Morgenfeld logra transformar una investigación histórica, rigurosamente documentada, en un ameno libro de actualidad, con detalles por demás entretenidos, jugosas anécdotas y entrevistas a muchos de los protagonistas de los momentos estudiados. Como afirmara Juan Gabriel Tokatlian, uno de los más destacados internacionalistas argentinos, se trata de un aporte relevante y sustantivo al análisis de la política exterior.

Alfredo M. López Rita
Universidad de Buenos Aires