

## DEPARTAMENTO DE AMÉRICA DEL NORTE

### Argentina – Estados Unidos: las relaciones comerciales bilaterales y el clima de inversión

Por Nora C. Luzi\*

#### 1. La relación bilateral: contexto para las relaciones comerciales.

El año 2007 y los primeros seis meses del año en curso, involucran el final de una gestión presidencial cuyo objetivo principal fue superar una de las crisis económico-sociales más graves de la República Argentina y el inicio de una nueva administración en un contexto de importante recuperación económica, no exento de alertas en materia de comercio e inversión, no sólo en sectores estratégicos como el energético, sino también en relación al deterioro institucional que impacta negativamente en el clima de inversión y en general en el ambiente de negocios.

La crisis del 2001 fortaleció la concepción de la política exterior como herramienta de política pública útil para la resolución de los problemas domésticos. Es por ello que no debe extrañarnos el nivel de sobreactuación de la política exterior argentina ante el gobierno de los Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional durante los años 2003-2004 y en general hasta culminar el proceso de renegociación de la deuda externa.<sup>1</sup>

A pesar del abandono de la política de alineamiento implementada a inicios de los 90 y mantenida por más de una década –con sus cambios de estilo durante la gestión gubernamental 1999-2001-, la administración de Néstor Kirchner evidenció más “ajustes” que cambios en la vinculación con Washington; (si bien el último tramo del mandato los ajustes fueron más pronunciados).<sup>2</sup> Sigo en este punto la visión de Anabella Busso, y

---

\* Abogada, especialista en Relaciones Internacionales (UNLP) y Master in Laws (Washington College of Law, American University, Estados Unidos).

<sup>1</sup> Busso, Anabella y Pignatta, María Eva, “Las relaciones Argentina – Estados Unidos después de la renegociación de la deuda. Continuidades estructurales, gestos reactivos y cuestiones irresueltas”, en Anuario 2006, Publicación en CD, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata, La Plata, 2006, pag. 23

<sup>2</sup> En el alineamiento de la década del 90, subyace el principio del realismo periférico de evitar confrontaciones con el mundo occidental consistente con la visión unipolar del mundo según la cual los

además me hago eco de su cita de Russell para definir que cambio es el "abandono o reemplazo de uno o mas criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos y formas de hacer política", mientras que ajustes son "las variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo (mayor o menor) y a las adecuaciones de objetivos frente a una o varias cuestiones de la agenda de política exterior. Los ajustes son de carácter cuantitativo mientras que los cambios son de naturaleza cualitativa".

De modo general puede decirse que las relaciones bilaterales son "positivas" basadas en aspectos de interés común que incluyen aspectos importantes de la dimensión estratégico- militar y de seguridad (se comparten objetivos de no proliferación de armas, lucha contra el narcotráfico y terrorismo, lucha contra la trata de personas, cooperación en ciencia y tecnología, etc.) como así también aspectos de la dimensión comercial de las relaciones bilaterales, sobre las que se explicitará mas adelante.<sup>3</sup>

Sin embargo, los "ajustes" evidenciados por la administración de Néstor Kirchner en la relación bilateral han sido significativos, sobre todo luego de los primeros meses del 2005, y especialmente en la dimensión política de la relación, lo que impacta claramente en la dimensión comercial del vínculo internacional. En este sentido, la asociación preferencial con el gobierno de Chávez y la posición negativa frente a iniciativas de libre comercio como la evidenciada en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, la negativa a condenar a Cuba en materia de derechos humanos en foros internacionales, son cuestiones que no pasaron desapercibidas en una relación bilateral que se caracterizó por la rispidez de trato entre los presidentes Néstor Kirchner y George W. Bush.

Por su parte, el inicio del gobierno de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner no sólo no estuvo exento de complicación a nivel bilateral y sino que el vínculo Caracas tuvo una gravitación importante. En efecto, el "escándalo de la valija", como se conoce a

---

Estados Unidos constituyen la limitación externa individual más importante para la política exterior. El alineamiento con los EEUU tuvo como principal objetivo eliminar los obstáculos al desarrollo argentino generados por décadas de innecesarias confrontaciones políticas. En palabras de Carlos Escude (1999, p. 86): *"Compraremos seguridad y buena voluntad, alineándonos con la potencia hegemónica en todos aquellos causas políticas que sean compatibles con nuestros valores. Pero defenderemos con mucha fuerza nuestros intereses económicos nacionales y regionales, a la vez que apoyaremos a nuestros socios del Mercosur en cualquier pretensión política norteamericana que afecte sus intereses en forma directa. En estos temas, sí, estamos dispuestos a enfrentar a Estados Unidos"*

<sup>3</sup> Argentina adhirió a la Iniciativa de Seguridad conocida como: *Proliferation Security Initiative* e implementó los programas impulsados por las áreas de Seguridad Interior e Inmigración del Gobierno de los EEUU, a fin de mejorar los niveles de transparencia en el comercio y la seguridad en los contenedores marítimos. Las agencias de gobierno argentinas y especialmente la Aduana efectúan un control a los contenedores en búsqueda de armas de destrucción masiva (o componentes) como asimismo trabajan para evitar el lavado de dinero a través del comercio. Por último en el 2004 Argentina firmó una carta acuerdo que permite la cooperación de los EEUU en la asistencia financiera encaminada a la lucha contra el narcotráfico. ([www.state.gov](http://www.state.gov), visitado el 30-8-08)

la incautación de dinero que intentó ser introducido en Argentina de modo ilegal por Antonini Wilson (venezolano-estadounidense) en un avión contratado por ENARSA y en el que viajaban varios ejecutivos de Petróleos de Venezuela, derivó en una serie de acusaciones del más alto nivel de gobierno hacia los EEUU en el marco de una supuesta operación de desprestigio por parte del país de norte ("operación basura" en los términos presidenciales). Los primeros meses de gestión de la Presidenta presenciaron la agudización del enfriamiento de la relación bilateral con los EEUU, enfriamiento ya iniciado en la gestión de su predecesor.

El intento de recomposición de la relación Argentina, EEUU tuvo su máxima expresión con la reciente visita de Tom Shannon, Subsecretario para Asuntos Hemisféricos de dicho país y principal interlocutor de la Casa Blanca en América Latina. Si bien no trascendieron detalles de las reuniones mantenidas por el funcionario con la Presidenta, el marco de discusiones incluyó aspectos regionales (con expresa alusión al interés en mejorar el vínculo con Venezuela) y bilaterales, especialmente "consolidar las relaciones bilaterales", "buscar mecanismos para profundizar el diálogo" como asimismo reiterar el "especial interés en que Buenos Aires llegue a un acuerdo con el Club de París".<sup>4</sup>

Por su parte el Canciller argentino, manifestó públicamente el objetivo de "reavivar un proceso de diálogo al más alto nivel iniciado en la década de 1990".<sup>5</sup>

Sin embargo, estos gestos parecen estar más orientados a limar asperezas con los gobiernos de la región frente al próximo cambio de gobierno en los Estados Unidos, que a esfuerzos genuinos de ambas partes en procura de construir una relación más fructífera.

## 2. Temas relevantes de la agenda comercial

La salida de la convertibilidad impulsó el cambio en la balanza comercial con los EEUU, transformándola de deficitaria en la década del 90 en superavitaria para la Argentina entre los años 2002- 2005, arrojando – en dicho periodo-, un superávit de US\$3153,5 millones. Sin embargo, el año 2007 registró un déficit para Argentina de US\$1368,9 millones y la tendencia se mantiene para los primeros 6 meses del año 2008, donde se registra una cifra de US\$1066,5 millones a favor de los EEUU.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Visita de Tom Shannon a Buenos Aires por el lapso de 48 hs el 10 y 11 de julio del 2008, La Nación, 9 de julio del 2008.

<sup>5</sup> Mas detalles de prensa en: [www.elmundo.es/elmundo/2008/04/11/internacional/1207877082.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/11/internacional/1207877082.html)

<sup>6</sup> <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3570.html#2008> (visitada en septiembre de 2008)

Argentina ocupa el lugar 33 entre los países de destino de bienes de los EEUU. La importación de servicios comerciales estadounidenses en la Argentina ascendió a US\$2.200 millones en el 2006 y las exportaciones de nuestro país registraron US\$1.000 millones. La venta de servicios en Argentina por parte de empresas de origen estadounidense fue por un valor de US\$2.900 millones en el 2005 (última información disponible). Por su parte la inversión extranjera directa en Argentina de origen estadounidense ascendió a US\$13.100 millones en el año 2006, superando los US\$11.000 millones del 2005. Dicha IED está concentrada especialmente en los sectores financieros, de manufacturas y en grupos de empresas no bancarios. (*holdings*)<sup>7</sup>

Argentina es sede de aproximadamente 450 compañías de origen estadounidense, que emplean cerca de 155.000 personas. El crecimiento consecutivo del PBI entre los años 2003 y 2007 por sobre el 8% ha atraído inversores y viajes de negocios exploratorios de oportunidades en el país.<sup>8</sup>

## I. Políticas de importación y exportación de argentina

Los aranceles aplicados de importación se mantuvieron en un promedio de 14% en el año 2007 (en un rango que va de 0 a 35%) y este año registra la imposición de derechos de salvaguarda a la importación de discos compactos susceptibles de grabación.

Sin embargo, las alteraciones más significativas en el comercio bilateral se dieron en el ámbito de las barreras no arancelarias establecidas por el gobierno argentino, muchas de las cuales se fijaron con el alegado propósito de recopilación de información pero en la práctica ocasionaron una carga regulatoria y de costos adicionales que provocan las quejas de los sectores afectados.

En efecto, los meses de julio y agosto del 2007 fueron testigos de nuevos procedimientos regulatorios que afectan productos de importación. Así por ejemplo la Resolución de Aduana 52 restringe los puertos de entrada para productos sensibles (textiles, equipos eléctricos y mecánicos, relojes, zapatos, etc.) y limitaciones parciales recaen sobre vestimentas, porcelanas, ornamentos, ollas y elementos para el hogar, computadoras y autopartes, etc.<sup>9</sup>

Desde el año 2005 el gobierno argentino ha solicitado al sector privado la negociación y aceptación voluntaria de acuerdos de precios máximos a fin de evitar la

---

<sup>7</sup> [http://www.ustr.gov/assets/Document\\_Library/Reports\\_Publications/2008/2008](http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2008/2008) (Foreign trade barriers. Documento sobre barreras al comercio. Pagina visitada en septiembre de 2008)

<sup>8</sup> [www.state.gov/e/eeb/afd/2008/101776.htm](http://www.state.gov/e/eeb/afd/2008/101776.htm) (ultima visita el 11-6-08)

subida de precios especialmente los de la canasta básica que incluyen alimentos, productos de higiene personal, de limpieza del hogar y farmacéuticos.<sup>10</sup> Por su parte el requerimiento de licencias no automáticas y licencias automáticas, han provocado la queja de compañías estadounidenses que alegan que el propósito de dichas regulaciones es demorar los procesos de importación y al mismo tiempo importan un excesivo costo al sector.<sup>11</sup>

En cuanto a las políticas nacionales de exportación, cabe recordar que luego de la salida de la convertibilidad, el gobierno argentino decidió gravar las exportaciones incluyendo impuestos significativos sobre hidrocarburos y commodities agrícolas, con el publicitado objetivo de obtener recursos fiscales y a la vez contener la suba de precios domésticos. Así por ejemplo, los hidrocarburos (crudos) fueron gravados con impuestos indexados de acuerdo a benchmarks internacionales. En el 2006 el total de los ingresos fiscales derivados de estos impuestos a la exportación fue equivalente al 10,3% del valor de todas las exportaciones argentinas, incluyendo los bienes no sujetos a estos gravámenes. El año 2007, mas específicamente en el mes de noviembre, las exportaciones de los principales commodities agrícolas fueron gravados alcanzando un 35% la soja, un 25% el maíz, un 28% el trigo y el girasol un 32% (semillas) y un 30% el aceite de girasol. Además de los altos derechos de exportación, la regulación demanda la presentación de certificados previos al embarque para el control de cantidades, (contralor de testeo de disponibilidad de oferta domestica). Por último, y no menos importante, debe recordarse que los registros de exportación de granos tuvieron ajustes en los requisitos. Así por ejemplo, se estableció que en el caso de la soja el registro debía prever un periodo máximo de embarque 150 días y el registro de trigo si bien estuvo abierto en noviembre, cerró hasta bien avanzado el mes de diciembre del 2007. Todas estas medidas reglamentarias si bien intentaron fortalecer la oferta en el mercado nacional, generaron problemas contractuales, pérdida de negocios y profundizaron la percepción de gran inseguridad jurídica.

La situación de fines del 2007 se agravó en marzo del 2008 cuando el gobierno por resolución ministerial intentó aumentar significativamente las alícuotas del gravamen para los granos mencionados, generando una fuerte oposición por parte de los productores de todo el país, con apoyo de la ciudadanía. Las protestas de 4 meses obligaron al ejecutivo a

---

<sup>9</sup> [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

<sup>10</sup> [www.ustr.gov/assets/Document\\_Library/Reports\\_Publications/2008](http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2008)

enviar la medida al Congreso en un intento de convalidación. Luego de largas jornadas de debate y en un histórico voto del Vice-Presidente la Resolución no fue refrendada por el Congreso. A pesar del alivio que implicó desestimar la medida, el sector agrícola espera definiciones de política sectorial que permitan generar incentivos para la producción.

Pero no sólo los granos fueron sometidos a políticas restrictivas, la exportación de carne vacuna sufrió prohibiciones de exportación en el 2006 por 180 días (excepto cuota Hilton a Europa y las exportaciones garantizadas en acuerdos bilaterales) y los derechos sobre la exportación de carne vacuna cocida se incrementaron del 5 al 15%; si bien en junio del 2006 se suavizó la medida, se estableció un tope mensual a las exportaciones de carne que se extendió hasta fines del 2007. Por Resolución ministerial las exportaciones mensuales llegarían al menos a 40.000 toneladas mensuales (Marzo 2008). Destaquemos que por primera vez Argentina no cumplió con la cuota Hilton.

Cabe señalar que las quejas de empresas exportadoras estadounidenses que comercializan en Argentina se extienden a los requerimientos de etiquetados y certificaciones de productos. Si bien las normas IRAM (Argentina) son consistentes con los estándares europeos o estadounidenses y desde 1998 son de cumplimiento obligatorio para resguardar la seguridad en productos eléctricos, juguetes, ascensores, etc.; parte del sector empresarial exportador del país del norte, sostiene que los procedimientos administrativos de implementación son inconsistentes, redundantes y poco transparentes; en especial las pequeñas y medianas empresas sostienen que los testeos obligatorios resultan costosos.<sup>12</sup>

Resulta claro que las restricciones al comercio impuestas en los últimos años y de modo especial en el 2007, acompañada por una considerable inflación regulatoria, carente de una eficiente gestión gubernamental, han enrarecido la agenda comercial bilateral.

## **II. Cuestiones puntuales de la agenda bilateral**

Por su parte, los conflictos referentes al comercio de productos específicos han seguido la rutina burocrática sin el soporte de una macro relación bilateral que facilite la negociación y el logro de los objetivos de interés nacional argentino, a un nivel micro.

La agenda comercial bilateral no presenta escenarios de conflictos con alto perfil. Antes bien los procesos administrativos pendientes avanzan silenciosos. En este sentido

---

<sup>11</sup> Pueden citarse los zapatos, calzado, calzado deportivo, juguetes (que deben ser aprobados por 3 sectores diferentes del Ministerio de Economía), etc.

<sup>12</sup> Información provista por la Sección Comercial de la Embajada de los EEUU. Buenos Aires junio 2008.

podemos señalar que se espera que en el 2008 el Departamento de Agricultura de los EEUU se pronuncie sobre la apertura del mercado patagónico para los EEUU (exportación argentina de cordero patagónico), generando a su vez confianza para avanzar en el procedimiento de reapertura del mercado estadounidense para la carne vacuna libre de aftosa, con vacunación. En cuanto a los cítricos argentinos, éstos deberán esperar al menos un año más para ver si logra reabrir el mercado del norte al que no se exporta desde el 2001.

En materia de servicios, la Argentina y los EEUU modernizaron un acuerdo bilateral de transporte aéreo en julio del 2007 permitiendo el aumento de la frecuencia gradual de vuelos de aerolíneas de EEUU a la Argentina, con el propósito de favorecer el turismo (de 56 a 112) e incrementando a 12 puntos de acceso para líneas argentinas en el territorio de los EEUU, con derechos de la Quinta Libertad.<sup>13</sup>

En cuanto al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en el 2007 se incorporaron nuevos productos de origen nacional con acceso preferencial al mercado de los EEUU, llegando a involucrar un monto de US\$666.000 millones.<sup>14</sup> El comercio que se efectúa bajo este sistema reviste importancia por la cantidad de empresas exportadoras PyMES argentinas involucradas.

Sin embargo, más allá de los aspectos puntuales relevados, los temas de la agenda comercial no se discuten en general, ni con una perspectiva de mediano o largo plazo sino que por el contrario se va resolviendo lo urgente y a medida que surge la dificultad. La agenda es más bien reactiva y no se prevén cambios en el año en curso.

La actual política comercial argentina y las próximas elecciones presidenciales en los EEUU, nos llevan a concluir que no se avizoran cambios o una mayor densidad en el comercio bilateral; al menos en lo inmediato. La situación fiscal nacional condicionará cualquier voluntad (si hubiere) de disminuir drásticamente los derechos de exportación.

El escenario estadounidense no es mucho más alentador. Si bien el candidato republicano es un defensor del libre comercio, es muy probable que, de llegar a la Casa Blanca, enfrente considerables dificultades en el Congreso predominantemente demócrata que pondrá a prueba sus habilidades negociadoras; especialmente frente a Nancy Pelosi

---

<sup>13</sup> Agradezco el tiempo del funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministro Marcelo Cesa quien amablemente dispuso de su tiempo para proveerme de información e intercambiar opiniones sobre estos temas.

<sup>14</sup> El SGP es una herramienta de política comercial unilateral de los EEUU que permite acceso a mercados bajo condiciones beneficiosas. Por ser unilateral no tiene las restricciones de reciprocidad lo que agrega un componente de incertidumbre en cuanto a la perdurabilidad en el tiempo y en cuanto a la cobertura de productos.

reconocida por su firmeza.<sup>15</sup> En efecto, el presidente carece de la autorización congresal para negociar acuerdos comerciales sea a nivel bilateral o multilateral (*fast track* o *trade promotion authority*) y el nuevo presidente deberá consumir capital político para lograr el otorgamiento de dicha autorización. Seguramente deberá hacer concesiones en aspectos como la protección al medio ambiente, garantizar los derechos de los trabajadores y establecer mayores programas de re-entramiento de trabajadores para asistir a los sectores de la economía que se verán negativamente afectados con la implementación de los acuerdos comerciales.

Por su parte, el candidato demócrata tendrá los condicionamientos de sus votantes proteccionistas que demandarán la permanencia de las ayudas domésticas y en especial la completa implementación de la recientemente sancionada ley agrícola (Farm Bill, 2008).

Cabe recordar que en el medio del fragor de las internas partidarias, el Congreso de los EEUU, gracias al apoyo de la mayoría demócrata y de unos cuantos republicanos sancionó la *Farm Bill* que fue calificada como una “desgracia nacional” por Gary C. Hufbauer, ex funcionario de la Secretaria del Tesoro quien claramente señaló que si alguna vez existió un momento adecuado para liberalizar la industria agrícola, ese es el actual.<sup>16</sup>

En efecto, las ganancias récord obtenidas por los productores gracias a los altos precios de las materias primas debieran propiciar el fin de subsidios y ayudas internas; ayuda que, en su mayoría beneficia a los productores más ricos del país, perjudica a los consumidores, no contribuye a reducir la pobreza y castiga a los eficientes productores de los países en vías de desarrollo, desalentando la industrialización de sus materias primas al gravar los productos con mayor valor agregado.<sup>17</sup>

A los US\$5000 millones que el gobierno de los EEUU pagará directamente a los agricultores, la ley adiciona asistencia que, como bien señala Oppenheimer, son dádivas propias de un contexto electoral: US\$170 millones para la industria salmonera de la Costa Oeste, US\$93 millones en recortes impositivos a criadores de caballos de carrera de Kentucky y US\$ 15 millones para los productores de espárragos quienes en el pasado no

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, McCain criticó la Farm Bill mientras que el candidato demócrata la apoyó. Asimismo Obama criticó el acuerdo de libre comercio con Canadá y Méjico (ver: “Doing a Job on NAFTA” en: <http://american.com/archive/2008/march-02-08> ). Por ultimo fue esclarecedor el debate sobre la posición de los candidatos en temas de comercio que se realizó en el National Press Club Washington, DC el 27-3-08. (Ver transcripciones en: [www.ipi.org](http://www.ipi.org) a partir de la pag. 13)

<sup>16</sup> Citado por Andrés Oppenheimer: “La ley más desastrosa de EEUU”, La Nación, 3-6-08.

eran beneficiarios de estos subsidios, etc. Asimismo los consumidores del país del norte se perjudican con el subsidio al etanol de maíz que desvía el 25% de su producción maicera a la producción de etanol subsidiado y perjudica al medioambiente pues no se eliminan las tarifas para el etanol de azúcar que se exporta desde el Brasil el cual es producido más eficientemente y de manera menos contaminante.<sup>18</sup>

Por último el panorama de negociaciones mundiales en el marco de la Ronda Doha, a pesar de algunos modestos avances de propuestas de acuerdo en el primer semestre del 2008, no contribuye de manera positiva al escenario bilateral.

Al respecto cabe señalar que aunque los flujos de comercio están sujetos a barreras más bajas que hace una década, las barreras existentes ejercen un gran impacto en el comercio mundial agrícola. Las restricciones al comercio agrícola, clave para la Argentina, son en promedio, más altas en los países más desarrollados. En general, cuanto más alto es el nivel de desarrollo más bajas son las restricciones totales al comercio en general; sin embargo son más altas las restricciones en el comercio agrícola de dichos países. Tomando como ejemplo los 4 grandes (Canadá, EEUU, la Unión Europea y Japón) las restricciones en el comercio agrícola son 10 veces mayores que en el comercio de manufacturas. (44,5% vs.4,0% respectivamente).<sup>19</sup>

Lamentablemente no se avizora el liderazgo político europeo necesario para que, que junto a los EEUU, se construya un proceso serio destinado a liberalizar el comercio en beneficio de los países menos desarrollados y más eficientes en la producción agrícola.

### **3. Marco institucional y el clima de inversión en la Argentina**

En el apartado anterior, mencionamos que las numerosas normas administrativas dictadas en los últimos años, (especialmente en el periodo 2007-2008) y su modo de gestión, más allá de los justificativos alegados, generaron problemas contractuales, pérdida de negocios y profundizaron la percepción de gran inseguridad jurídica en el país.

Sin entrar en discusiones respecto de la coincidencia conceptual entre estado de derecho y seguridad jurídica, lo cierto es que la seguridad jurídica implica la existencia de

---

<sup>17</sup> Ejemplo: fruta fresca arancel promedio 4,6%; producto elaborado arancel 10,7%; cacao 0%, cacao elaborado 15,5% y la lista sigue. Ver: Alieto A. Guadagni: *Los próximos 25 años. Una visión de la Argentina y el mundo*, Edit. Siglo XXI. Instituto Di Tella, 2007, pág. 84 a 87.

<sup>18</sup> La ley más desastrosa..., obra citada.

<sup>19</sup> Global Monitoring Report 2008. MDGs and the Environment. Agenda for Inclusive and Sustainable Development. WB, pág.122.

certeza sobre los derechos y obligaciones de las personas como así también la garantía de aplicación objetiva de la ley y de las decisiones judiciales.

La seguridad jurídica es un atributo del sistema legal que genera confianza y su ejercicio debe estar garantizado por la disponibilidad efectiva de vías institucionales (poder judicial, defensor del pueblo, agencias regulatorias con alto perfil técnico, etc.). Pero lo más destacado en función a la temática de este trabajo, es el gran impacto de la seguridad jurídica en la vida de los negocios puesto que su existencia implica la reducción de los costos de transacción (y especialmente los costos de oportunidad). Ello así pues contratos que no se cumplen por decisiones y cambios regulatorios intempestivos dan por tierra esfuerzos de años para conseguir introducir y mantener productos en mercados extranjeros. Lugar que uno deja, lo ocupa rápidamente otro.

Prestigiosas unidades académicas y organismos internacionales han publicado estudios que evidencian el rol clave que, en la definición de los derechos de propiedad y la regulación de los negocios, juegan las instituciones públicas; sea promoviendo la competencia, definiendo cuestiones vinculadas con insolvencias como asimismo determinando los foros y los métodos de la resolución de las disputas comerciales. En breve, las instituciones públicas definen las "reglas de juego" y determinan el tipo de relaciones que rigen el comportamiento económico de los actores públicos y privados

El marco institucional y regulatorio de las entidades que comprenden un mercado y las características de las transacciones comerciales determinan en gran medida el potencial de desarrollo económico de un país. O dicho de otro modo, un adecuado marco institucional influye positivamente en la estrategia de desarrollo económico.

Abrir mercados y estimular el comercio es parte de las estrategias de desarrollo de los países más importantes del mundo, incluidos los Estados Unidos. En palabras de R. Nicholas Burns, Subsecretario de Asuntos Políticos en su visita a Buenos Aires en febrero del 2007: "Uno de los trabajos más grandes que los embajadores de mi país tienen hoy en día es la diplomacia comercial".<sup>20</sup>

Argentina debe tomar una senda de previsibilidad institucional, desactivar en lo posible las 33 disputas de inversión ante el CIADI, de las cuales 14 se llevaron ante el amparo del Tratado Bilateral de Inversión entre Argentina y los EEUU (vigente desde 1994), donde los fallos arbitrales a la fecha, han sido adversos al país.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Disertación ante el Consejo para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires 9 de febrero de 2007.

<sup>21</sup> Esta afirmación no implica dejar de lado un riguroso análisis caso por caso sobre las posibilidades de éxito para el estado nacional.

Lamentablemente nuestro país ha evidenciado un deterioro importante en los últimos años respecto de la seguridad jurídica. El desmantelamiento de personal técnico del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y la manipulación de los índices oficiales están impactando negativamente en los mercados internacionales de bonos y en las negociaciones internacionales al margen de las consecuencias domésticas.

Por otra parte, la corrupción, la falta de calidad regulatoria y la falta de confianza en el poder judicial completan un escenario de poco atractivo para aumentar los negocios y la inversión extranjera directa. El reclamo a Argentina sobre este punto fue explícito por parte de fuentes del Departamento de Estado de EEUU: "...deben arreglar las estadísticas de inflación que son necesarias para todas las demás estadísticas, las de crecimiento, de inversión, de pobreza, que se hacen todas sobre aquella base". Dichas fuentes concluyen que: "Cuando hay un proceso inflacionario cuya magnitud no se conoce con precisión, los empresarios dejan de planificar y funcionan día por día, y eso no es bueno, sólo quita confianza a los inversores." Por último y de cara al futuro: "El país necesita inversiones en el área de energía, pero en esa clase de negocios es necesario siempre hacer acuerdos con el gobierno. Pero quien va a querer hacerlos si luego el Gobierno puede desconocer las obligaciones contractuales?", en directa alusión a las disputas de inversión ante los Tribunales Arbitrales del CIADI y las demoras en el cumplimiento del fallo que condenó al Gobierno Argentino a pagar a la empresa CMS de origen estadounidense.<sup>22</sup>

Estos reclamos puntuales son consistentes con los hallazgos en los estudios de percepción sobre el estado de derecho y la seguridad jurídica que, desde distintas organizaciones y con distintos enfoques y metodologías, siguen regularmente la evolución de indicadores claves.

En efecto, si tomamos el criterio amplio de gobernabilidad -tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un determinado país- es posible incluir y medir (i) los procesos de elección, de control y sustitución gubernamental; (ii) la capacidad del gobierno para formular e implementar sólidas políticas y; (iii) el respeto a los ciudadanos y el estado de las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales entre ellos." (Kaufmann, Kraay y Zoido Lobaton 1999).

Siguiendo a Kaufmann, podemos observar que Argentina ha quedado atrás de países vecinos en las mediciones anuales de las principales variables. Así por ejemplo, para el año 2007, respecto de la dimensión: voz y rendición de cuentas el país se ubica

---

<sup>22</sup> "Las estadísticas están infectadas dice EEUU", por Jorge Oviedo. La Nación, 31-8-08.

detrás de Chile, Uruguay, Costa Rica, Panamá y Brasil; en efectividad gubernamental se posiciona detrás de los países mencionados, de Méjico y Colombia. Pero donde la calificación es muy baja es en calidad regulatoria donde en una comparación entre 18 países latinoamericanos, Argentina se encuentra en el Nro 15 sólo superando a Ecuador, Bolivia y Venezuela.<sup>23</sup>

En cuanto al respeto por el derecho de propiedad, Argentina quedó en el puesto 81 del ranking de 115 naciones; esto es en el cuarto quintil, más cerca de los últimos 20. El Índice de Respeto a los Derechos de Propiedad (IPRI por sus siglas en inglés) mide la relación entre los derechos de propiedad privada y el bienestar económico.<sup>24</sup> El derecho de propiedad es clave para el ahorro y éste para la inversión. No caben dudas que la percepción sobre el respeto del derecho de propiedad es uno de los aspectos claves en cualquier decisión de negocios.

Por último, si mencionamos el informe anual de Transparencia Internacional 2008 sobre el avance de la implementación de la Convención anti-sobornos, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), la Argentina no ha hecho lo suficiente. Entre otras deficiencias se menciona, la ausencia de bases de datos unificadas sobre casos de corrupción provincial, la falta de acceso a la información sobre casos en curso, la ausencia de responsabilidad criminal de las corporaciones, las demoras en la solicitud de cooperación internacional, etc.<sup>25</sup>

El mensaje es claro y consistente: Argentina debe mejorar el ambiente de negocios si pretende atraer inversiones que motoricen su proceso de desarrollo económico, sustentable en el tiempo.

#### 4. Reflexiones finales

Siguiendo a Roberto Russell, entendemos la política exterior como un área particular de la acción político-gubernamental que incluye tres dimensiones analíticamente separables: i) la política-diplomática, ii) la militar estratégica y; iii) la económica y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral.

---

<sup>23</sup> Ver el World Governance Indicators del Banco Mundial, que son indicadores de resultado agregados que se miden desde el año 1996; cuyos indicadores se basan en cientos de indicadores individuales, que miden percepciones e gobernabilidad extraídas de 35 bases de datos diferentes construidas por 32 organizaciones alrededor del mundo.

<sup>24</sup> Artículo sobre calidad institucional de Carlos Manzoni en La Nación, 30-3-08.

<sup>25</sup> La Nación, 25-6-08.

Argentina como país periférico no es determinante en el proceso decisorio de la política exterior de los EEUU. Sin embargo, las decisiones y acciones de dicho país impactan con mayor o menor medida en el nuestro. Esto es importante al momento de ponderar o valorizar el manejo adecuado de las micro-relaciones bilaterales, las cuales se articulan en torno a cuestiones puntuales a cargo de múltiples actores, públicos o privados.<sup>26</sup>

La macro relación depende de la voluntad unilateral de la parte más débil (ejemplo: la decisión de alineamiento) e incluye las micro relaciones. Las micro en cambio, dependen de las voluntades de ambas partes y es aquí donde la parte más débil se juega sus intereses y donde hay margen para lograr objetivos concretos en pos del interés nacional; no debiéndose por ende, hacer concesiones gratuitas.

Las relaciones comerciales bilaterales son un ejemplo de relaciones micro. Es aquí donde Argentina no está aprovechando las oportunidades para dotar de mayor densidad al vínculo y hacer del área de comercio e inversiones un eje funcional del desarrollo económico nacional. Por el contrario, el enfriamiento en la vinculación bilateral y las complicaciones en el plano político han eclipsado o paralizado el diseño de una estrategia de mejor vinculación y aprovechamiento de oportunidades de mayor inversión y agilización de las cuestiones pendientes en cuanto a acceso a mercados.

La voluntad de la parte más fuerte de la relación bilateral está presente. En numerosas ocasiones funcionarios del más alto rango estadounidense han manifestado el interés por fortalecer el comercio y la inversión. De hecho, el actual Embajador de los EEUU en Argentina, en ocasión de asumir sus funciones en Buenos Aires, en julio del 2006, señaló como prioridades: el clima de inversión (mejora de la seguridad jurídica para las empresas de su país), la expansión del comercio bilateral y el libre comercio a nivel hemisférico (iniciativa ALCA).

Las condiciones están dadas, ¿aprovecharemos los argentinos la predisposición de los EE.UU. y la coyuntura internacional tan favorable para nuestros productos de exportación? Es nuestro deseo que así sea, por el bienestar de todos los argentinos y en especial, el de los más vulnerables.

---

<sup>26</sup> Seguimos el enfoque de Carlos Escude respecto de la clasificación de las relaciones bilaterales.

