



**FLACSO**  
ARGENTINA

Programa de Doctorado en Ciencias  
Sociales

La regulación jurídica de las Inversiones Extranjeras en la Argentina. Una  
mirada interdisciplinaria desde el enfoque de la gubernamentalidad

**Tesista:** SEBASTIAN NEGRI

**Director de Tesis:** Javier Echaide

**Co-Director:** Dr. Pablo Ciocchini

**Tesis para optar por el grado académico de Doctor en  
Ciencias Sociales**

**Fecha:** (17/12/19)

## Resumen

---

El presente trabajo se inscribe en el intento por sistematizar y comprender la racionalidad gubernamental asociada en la regulación jurídica de las inversiones extranjeras en la Argentina. El interés que guía la investigación se centra en indagar y caracterizar las distintas tradiciones regulatorias, los *saberes y prácticas* legales que las conforman y como se combinan en un campo específico de intervención gubernamental a partir de una mirada interdisciplinaria que incluye la perspectiva jurídica, de economía política y de relaciones internacionales.

Si bien la mirada del trabajo pretende ser amplia y general, se presta una especial atención a la gubernamentalidad argentina sobre las Inversiones Extranjeras (en adelante InE) de un período reciente, entre los años 2002-2015. En esos años se registró una alta conflictividad con Inversores Extranjeros (en adelante IE) producto, entre otros motivos, de las medidas tomadas por los gobiernos nacionales para salir de la crisis de los años 2001-2002, como ser la suspensión de los pagos de la deuda externa pública, la pesificación y congelamiento de las tarifas de los servicios públicos y las expropiaciones y revocaciones de concesiones de algunas de las empresas más grandes del país, hasta ese momento en manos de IE. No obstante, se mantuvieron sin modificación los Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones firmados en los años noventa, así como la Ley de Inversiones Extranjeras N° 21.382 sancionada por la dictadura militar y actualizada por el gobierno de Menem en 1993, bajo una clara inspiración neoliberal.

## Resumen (inglés)

---

The present work is part of the attempt to systematize and understand the associated governmental rationality in the legal regulation of foreign investments in Argentina. The interest that guides the research focuses on investigating and characterizing the different regulatory traditions, the knowledge and legal practices that make them up and how they are combined in a specific field of government intervention from an interdisciplinary perspective that includes the legal, politics economic and international relations perspective.

Although the focus of the work is broad and general, special attention is given to the Argentine government on Foreign Investment (InE) of a recent period, between the years 2002-2015. In those years there was a high level of conflict with Foreign Investors (IE) as a result, among other reasons, of the measures taken by the national governments to get out of the crisis of the years 2001-2002, such as the suspension of payments the public external debt, the pesification and freezing of the tariffs of the public services and the expropriations and revocations of concessions of some of the largest companies in the country, until that moment in the hands of IE. However, the Bilateral Investment Protection Treaties signed in the 1990s, as well as the Foreign Investment Law N° 21.382 sanctioned by the military dictatorship and updated by the Menem government in 1993, remained unchanged, under a clear neoliberal inspiration.

# Índice

---

## Contenido

---

Resumen.....	
Resumen (inglés).....	
Índice.....	
Capítulo Primero. Planteo de la tesis.....	
I.- Introducción. Problema, objetivos e hipótesis.....	
II.- Marco teórico.....	
II.- Estado del Arte.....	
III.- Estrategia Metodológica.....	
Capítulo Segundo. El camino desde el Estado de Justicia al liberalismo.....	
I.    Introducción.....	
II.- Yo el Rey. Restricciones para extranjeros en las colonias americanas. 53	
III.- El Virreinato del Río de la Plata y la racionalidad liberal.....	
IV.- 1810-1851. Gubernamentalidad e independencia.....	
V.- Conclusión.....	
Capítulo Tercero. Tradición regulatoria liberal. Incentivos para los IE.....	
I.- Introducción.....	
II.- 1852-1861. Igualdad jurídica y privilegios para los IE.....	
III.- 1861-1880. Contratos ferroviarios con IE y la Argentina emisora de prácticas.....	
IV.- 1880-1900. Auge de las InE, inercia y crisis.....	
V.- 1900-1929. Maduración y crisis liberal.....	
VI.- Conclusión.....	
Capítulo Cuarto. Tradición regulatoria dirigista. Restricciones para los IE. .....	
I.    Introducción.....	
II.- 1930-1950. Bilateralismo asimétrico y planificación gubernamental autónoma.....	
III.- 1940- 1950. Planificación del desarrollo y primera regulación autónoma específica de los IE.....	

IV.- 1950-1989. Dirigismo desarrollista gubernamental.....	
V.- Conclusión.....	
Capítulo Quinto. Tradición regulatoria neoliberal. La reglamentación de los incentivos.....	
I.- Introducción.....	
II.- 1989-2001. Privatizaciones, TBIs e Integración regional.....	
III.- Conclusión.....	
Capítulo Sexto. ¿Hacia una racionalidad gubernamental postneoliberal?.....	
I.- Introducción.....	
II.- Subcapítulo primero. Emergencia y dirigismo.....	
III.- Subcapítulo segundo. Convivencia entre el Orden Neoliberal y el Nuevo Desarrollismo.....	
IV.- Subcapítulo tercero. Crisis de Balanza de Pagos y nuevas restricciones a los derechos de los IE.....	
V.- Conclusión.....	
Capítulo Séptimo. Conclusiones generales.....	
Bibliografía.....	

## **Capítulo Primero. Planteo de la tesis.**

---

*“Cuando Nicolás, Mafeo y Marcos llegaron a esa gran ciudad se fueron al Palacio Principal, en donde se hallaba el Gran Khan rodeado de muchos varones. Se arrodillaron y humillaron ante él; pero el Gran Khan les hizo levantar, les colmó de honores y les recibió con grandísimo júbilo, interrogándoles de cuanto habían hecho desde que se separaron”* Marco Polo (Viajes, 1995, pág. 21).

### ***1.- Introducción. Problema, objetivos e hipótesis.***

Un primer aspecto a atender y evaluar en el trabajo está representado por los previsibles límites que supone abordar distintos aspectos del fenómeno de las Inversiones Extranjeras (en adelante InE) en función de los marcos normativos que las regulan. Este recorte de la perspectiva de estudio implica dejar necesariamente fuera del trabajo discusiones trascendentes, como la utilidad o no de la atracción de las InE para un programa de desarrollo, sus efectos negativos o positivos en el ambiente, la industria y la acumulación de capital, la división internacional del trabajo o la consideración de las relaciones de fuerzas que generan los propios marcos normativos. Se trata de enfoques que se recogen en el Estado del Arte y con los cuales el trabajo tiene algunos puntos de contacto, pero que no constituyen el eje de la tesis, que debe leerse en todo caso como un complemento de esos estudios.

En este sentido, a esta mirada acotada al ámbito legal se la procura ampliar a partir de la construcción de un marco teórico interdisciplinario, que tiene como referencia principal los aportes al estudio de la biopolítica por parte de

Michel Foucault. Sobre esa base se elabora una línea de intervención que se sirve de aportes de las ciencias jurídicas, pero también de la economía política y los estudios de relaciones internacionales. El objetivo de esta combinación interdisciplinaria es, precisamente, ampliar el marco de análisis, de manera de evitar lecturas legales en abstracto, sin contacto con la realidad en que se aplican<sup>1</sup>.

Vale aclarar que existen también rangos de normas jurídicas que tampoco se incluyen, como las leyes provinciales y algunas normas de organismos descentralizados, en el ámbito interno. En el externo no se evalúa en profundidad, por caso, la regulación de la Organización Mundial de Comercio, salvo menciones puntuales.

La tesis consta de siete capítulos, de los cuales el primero y el último se destinan al planteo inicial y la conclusión general, respectivamente. El segundo se ocupa de la normativa dictada durante el período de la colonia y hasta el año 1852. El fin de este capítulo no es tanto profundizar en esos marcos normativos previos a la formación del Estado argentino, aunque se pueda valorar que implica una innovación respecto de otros abordajes sobre el tema, sino recoger de ellos la casi totalidad de las *prácticas* regulatorias *restrictivas* de los derechos para los IE, introducidas en base a tradiciones del “arte de gobernar” previas al *liberalismo*. El tercer capítulo aborda la *tradicón regulatoria liberal* entre 1852 y 1930, que reúne la mayoría de las *prácticas* que brindan *incentivos* a la radicación de InE. El cuarto capítulo refiere al *dirigismo keynesiano* entre 1930-1989. El quinto aborda el *neoliberalismo* entre 1989 y 2001. Por último, el capítulo sexto, el más extenso de la tesis, se aboca a considerar marcos normativos del período 2002-2015 y se pregunta acerca de la formación de una nueva *tradicón regulatoria post-neoliberal*.

---

<sup>1</sup> Se plantea una mirada en línea con lo afirmado por Hidalgo Capitán (2011, pág. 281) cuando propone: “...una disciplina científica multidisciplinaria dedicada al estudio de las tendencias políticas y económicas globales, por medio de la combinación de diferentes variables (económicas, políticas, culturales, geográficas, jurídicas, sociales)”.

*Problema.* La referencia a diferentes entidades con capacidad para modificar normas que regulan directa o indirectamente a las InE, tanto en el ámbito interno como externo, permite introducir un primer elemento del llamado Derecho de las Inversiones Extranjeras (en adelante DIE) que plantea un desafío particular para quienes lo toman como objetivo de estudio. Esto es su *fragmentación* entre normas y emisores de distintas jerarquías. Es decir, la existencia de numerosos organismos públicos con competencia para dictar normas que afectan los derechos de los IE, desde la Asamblea Constituyente, el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo Nacional, pero también entidades estatales como el Banco Central de la República Argentina, la Comisión Nacional de Valores o incluso los Estados provinciales. De allí la existencia de virtuales árboles normativos que integran, entre muchas otras normas, el artículo N° 20 de la Constitución Nacional, el Decreto-Ley específico de regulación de InE N° 21.382, la Ley N° 24.098 que puso en vigencia el Tratado Bilateral de Protección de Inversiones con Alemania, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2284/1991, el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 3347/1948 y la Comunicación "A" 248 del Banco Central (BCRA) del año 1982. Entre ellas deben contarse las numerosas normas que no están dirigidas exclusivamente a las IE pero que regulan aspectos centrales de su actividad económica, como son las dirigidas a establecer el uso de divisas o los regímenes de promoción industrial en sectores con presencia mayoritaria de InE, entre otras. A este grupo de normas en adelante se las considera “las Leyes asociadas al DIE”.

Al fenómeno de la fragmentación normativa y de sus emisores, advertido por autores como Javier Echaide (2014, pág. 140) y Guillermo Cabanellas (1982, pág. 49), se le suman los *conflictos internormativos* entre el DIE y otros regímenes jurídicos que buscan proteger o regular otros bienes y dimensiones del comportamiento humano. Este problema se explica a partir del funcionamiento de “regímenes jurídicos autónomos” que operan de manera aislada, sin “puentes” que comuniquen su desarrollo con otras áreas del derecho. Echaide da como ejemplo la colisión de dos regímenes autónomos entre sí, como son el derecho internacional de las inversiones y



el derecho internacional de los derechos humanos (Echaide, 2014, pág. 144).

Otro de los rasgos salientes del objeto de estudio DIE resulta ser su carácter agonal, su esencia de disputa entre distintas *tradiciones regulatorias* que expresan *saberes* opuestos en relación al rol de las InE. En este sentido pueden encontrarse, alternativamente, marcos jurídicos que establecen *incentivos* a los Inversores Extranjeros, con el objetivo de brindarles un trato favorable y pongan límites a la discrecionalidad política, junto a otros que les oponen *restricciones*, fundadas en los riesgos que supone su actividad en el país para la *Balanza de Pagos* o la *Seguridad Nacional* (Cabanellas, 1982, pág. 17).

Dicha antinomia entre *incentivos* y *restricciones* no constituye igualmente un aspecto que pueda agotarse en el debate teórico legal. Más bien debe leerse como el resultado de disputas vinculadas al orden político y económico (Strasser, 1999, pág. 23). En este sentido, la tesis aborda, aunque de una manera lateral, una discusión acerca del poder que expresan las normas jurídicas, o mejor dicho, acerca de una manifestación del poder incluida en las normas sobre InE. Foucault diría que se trata de analizar los vínculos entre saber y poder, pero con los mecanismos de poder como punto central de la estratificación e institucionalización de *técnicas* para abordar un conjunto de conflictos (Foucault, 2012, pág. 121). En otras palabras, la tesis no constituye una investigación sobre el poder en general, ni el poder estatal detrás de los marcos normativos sobre los IE. De lo que se trata es de concentrarse en sus formas específicas en materia jurídica, reconocerlas, poner en evidencia los mecanismos en apariencia neutros e independientes a través de los cuales se manifiesta el poder para, a partir de allí, como propone Foucault, criticarlos y desenmascararlos.

A la luz de lo expuesto, la pregunta de investigación que guía la investigación consiste en indagar acerca de la conformación y características de la gubernamentalidad sobre las InE entre 2002 y 2015, a partir de la comprensión interdisciplinaria de un campo regulatorio fragmentado, inestable y atravesado por conflictos abiertos de poder.

*Justificación.* La selección del tema de la investigación se explica a partir de su relevancia y actualidad en la economía de un país periférico como la Argentina, situado en una posición de receptor neto de capitales, en función de una preliminar división internacional del trabajo<sup>2</sup> que no se ha corregido sustancialmente en más de un siglo.

Por otro lado, el interés por el tema surge como una extensión de la tesis de Maestría en Relaciones Internacionales con orientación en Economía Internacional defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Negri, 2011). En dicha instancia se había partido de la inquietud derivada de un hecho histórico singular, como era el combate de Vuelta de Obligado del año 1845. Los barcos mercantes y de guerra franceses e ingleses habían forzado el paso por el río Paraná a costa de la vida de soldados argentinos para vender productos industriales y textiles en Corrientes y Paraguay. Hay cuadros, libros, canciones y hasta un feriado sobre ese hecho. Pero apenas ocho años después el país firmaría tratados y pondría en vigencia la Constitución Nacional que volvería legal esa actividad por parte de comerciantes extranjeros en el país. Del análisis de este contraste entre *prácticas restrictivas* e *incentivos* para la actividad económica de extranjeros ya presentes en el siglo XIX, además de otros elementos, surgió la idea de proponer un enfoque legal e histórico a la comprensión de la regulación de los IE.

Una aproximación adicional al tema permitió constatar la ausencia de una mirada abarcativa, no solo histórica, de la regulación de las InE en la Argentina. En general, los estudios se concentran en el período en que se

---

2 En America del Sur, entre los años 1990-1995, resultaron de U\$S 10.684 millones, pero esa cifra se elevó a U\$S 53.174 millones anuales entre 1996 y 2000. Iniciado el siglo XXI, dicho promedio fue de U\$S 30.878 entre los años 2001 y 2004 (Ortiz, 2006, pág. 5). A nivel global, los datos son aún más abultados: *"...mientras en la década de 1970 se trató de un aumento moderado, pasando de USD 13.418 millones en 1970 a USD 42.806 millones en 1979, para la década siguiente el aumento fue aún más importante, de USD 55.262 millones en 1980 a USD 192.899 millones en 1989. En los años noventa, finalmente, se vivió un fenómeno de crecimiento dramático, pasando de USD 201.594 millones en 1990 a USD 1.098.896 millones en 1999"* (Perrone, 2010, pág. 63).

dictaron leyes específicas para regularlas y los Tratados Bilaterales de Protección Recíproca de Inversiones, entre 1953 y 2000. Este vacío en el campo de investigación terminó por delimitar el objeto de estudio, en función de su viabilidad metodológica, el acceso a las fuentes y la motivación para transitar un camino con la vocación de realizar un abordaje original y que aporte un análisis complementario a lo observado en el Estado del Arte.

*Hipótesis.* La hipótesis del trabajo indica que la gubernamentalidad del período 2002-2015 no registró como rasgo característico una tradición regulatoria predominante. La misma resultó un híbrido regulatorio conformado por *saberes y prácticas* de distinto origen, que dieron lugar una red normativa fragmentada, preponderantemente autónoma, con una baja coherencia interna y rupturas dentro de la propia etapa, en especial cuando se consideraba en riesgo la *Razón de Estado*.

## **II.- Marco teórico**

El marco teórico propuesto para poner a prueba la hipótesis está basado en la obra de Michel Foucault. En particular sus clases en el College de Francia de los años 1978 y 1979, recopiladas y publicadas en los textos: *Seguridad, territorio y población* y *Nacimiento de la biopolítica*, en el año 2004. Las traducciones al castellano son del año 2007.

Se trata de un período de la trayectoria académica de Foucault de publicación relativamente reciente, que debe leerse como la continuidad de algunos de sus trabajos de la década de 1970, como el reconocido *Vigilar y Castigar*, y otras clases en el College de France, como las reunidas en *En defensa de la sociedad* (de 1975-1976). A diferencia de los textos publicados por el propio autor, en los cuales podía reunir sus reflexiones y conclusiones acerca de cada tema, los relativos a la gubernamentalidad están conformados por meras transcripciones de sus clases. De forma tal que el nivel y profundidad de los abordajes no sería similar, al punto de

considerarse en algunos casos como aproximaciones a diversas problemáticas.

En general, se asocia estos textos a una etapa del autor francés que se caracterizaba por una mirada *genealógica del poder*. A diferencia del período previo, enfocado en la *arqueología del saber*, Foucault se desplazó en sus escritos y clases de la década del setenta desde el eje del saber, de las reglas de formación de los conceptos, a las formas del ejercicio del poder, a sus objetivos, estrategias a las cuales obedecía y los programas de acción política que representaba. Asimismo, trató de reflexionar sobre la mejor manera posible de gobernar, para lo cual era preciso: “...aprehender la instancia de reflexión en la práctica de gobierno” (Foucault, 2007, pág. 17).

El nuevo énfasis en el *poder* no implicaba, desde ya, un abandono o una ruptura de los estudios anteriores, incluso de las nociones de *episteme* o *dispositivo*, que serían integrados en algunos de los análisis<sup>3</sup>. En todo caso, la ampliación del campo de investigación podía ser colocada en el contexto de situar los saberes<sup>4</sup> en el ámbito de las luchas. Asimismo, el enfoque de la gubernamentalidad le permitió al autor tomar distancia de la imagen del poder asociada o atada a su faz represiva (De Marinis Cuneo, 1999, pág. 75).

El interés que despiertan los aportes de Foucault para la tesis presenta varias aristas que merecen explicitarse. En primer lugar, es preciso decir que el

---

3 Este desplazamiento no dejó de lado el estudio de las formas de saber, ni la ética en los dispositivos de poder, sino que cada uno de estos ámbitos se posicionó en un contexto más amplio. La noción de dispositivo contuvo la noción de episteme y la noción de práctica la de dispositivo (Castro, 2004, pág. 153).

4 Al hablar de *saberes* Foucault refiere a: 1) aquello de lo cual se puede hablar en la práctica discursiva, 2) el espacio en el que el sujeto toma posición para hablar de los objetos, 3) el campo de coordinación y subordinación de los enunciados y 4) las posibilidades de utilización y apropiación de los discursos (Castro, 2011, pág. 364). En particular, en la tesis se los considera como el conjunto de ideas que nutren, explican y fundan las tradiciones regulatorias, que no se limitan a dar contenido a las formas de gobernar las InE.

proceso de investigación de la tesis partió de la obtención de la mayor parte de los datos, los cuales se encuentran alojados en bases públicas y accesibles desde cualquier computadora. A partir de allí se recorrió un camino que llevó a adoptar una teoría como la de la gubernamentalidad, en la medida que se la reconocía útil para comprender, interpretar y ordenar ese universo expansivo de más de mil textos legales, entre Leyes, Decretos y Tratados. De ese diálogo entre campo y teoría provino una recepción de las herramientas foucaultianas a la medida del objeto de estudio, en línea con algunos elementos de la llamada *teoría fundamentada*. Como resultado de tales apreciaciones, se definió un esquema de trabajo basado en la inducción, la comparación constante y una sistematización de los marcos regulatorios seleccionados.

Se destaca el hecho de que Foucault realizó su análisis histórico de la formación y transformación de las formas de gobernar sin detenerse en los regímenes de gobierno, personalidades, líderes, ideas de cada gobernante o su legitimidad. En lugar de referenciar nombres de funcionarios, se dedicó a aislar elementos de la gubernamentalidad, agruparlos, establecer relaciones y reunirlos según niveles de pertinencia. Toda su atención se enfocó en los mecanismos de poder y ámbitos en los cuales se expresaban, en este caso las normas jurídicas (De Marinis Cuneo, 1999, pág. 87). Los hombres y las mujeres no eran allí mas que, al decir de Oszlak, “extremos del iceberg” de procesos en los que fuerzas sociales definieron valores, intereses y actitudes (Oszlak, 2004, pág. 11). Esta lectura coincide con el enfoque de la tesis, el cual demandaba una teoría que ofreciera recorrer fluidamente largos períodos de tiempo sin detenerse más que en elementos puntuales.

Al mismo tiempo, presupone un riesgo eventual. La distancia adoptada respecto del objeto de estudio requiere necesariamente encontrar un punto de equilibrio entre el análisis global del fenómeno de la regulación de las InE y las lecturas en profundidad de normas específicas. En otras palabras, uno de los sesgos posibles del trabajo es la simplificación de procesos complejos, por encima de las cuales se pueden pretender construir regularidades a lo largo de décadas, sin atender a los pliegues del trayecto. Una forma de evitar este resultado consiste en estar atento a esos desvíos,

así como procurar ceñirse a que las conclusiones sean el fruto de la observación del pequeño grupo de variables seleccionadas para abordar un período extenso de tiempo. Otra herramienta posible indica advertir al lector acerca de esta tensión. Una tercera, recurrir a análisis de otros autores que permitan brindar puntos de vista complementarios sobre cada caso particular.

En otro orden, el abordaje del problema de investigación se realiza a partir del concepto foucaultiano de “biopoder<sup>5</sup>”, que supone en la mirada del autor francés una articulación interdisciplinaria entre el derecho y la economía política. Ambas son concebidas como *técnicas gubernamentales* que colaboran en la conversión de los *saberes* en *prácticas* de gobierno. En consecuencia, el enfoque de la gubernamentalidad aporta de por sí la mirada interdisciplinaria que se buscó plasmar en el trabajo desde un principio, con el fin de dotarlo de mayor amplitud y originalidad respecto de los que integran el campo disciplinar.

Un tercer aspecto gira alrededor de la reflexión de Foucault acerca del Estado y su sobrevaloración, en el sentido de no considerarlo como una entidad que presupone una centralización del Poder. A su criterio, el Estado no era: “...un monstruo frío, una entidad estable fija y jerárquica”<sup>6</sup>, sino más bien el: “...efecto móvil de un régimen de gubernamentalidades

---

5 “...una serie de fenómenos, de mecanismos por medio de los cuales aquello que, en la especie humana, constituye sus rasgos biológicos fundamentales podrá ser parte de una política, una estrategia política, una estrategia general de poder, lo cual se da a partir del siglo XVIII en las sociedades occidentales modernas”. (Foucault, 2006, pág. 15).

6 “...el Estado lejos de ser una suerte de dato histórico natural que se desarrolla por su propio dinamismo como un monstruo frío cuya simiente habría sido lanzada en un momento dado en la historia y que poco a poco la roería –el Estado no es eso, no es un monstruo frío- es el correlato de una manera determinada forma de gobernar-. Y el problema consiste en saber cómo se desarrolla su manera de gobernar, cuál es su historia, como conquistarla, como se encoge, como se extiende a tal o cual dominio, como inventa, forma, desarrolla nuevas prácticas, ese es el problema, y no hacer del Estado sobre el escenario de un guión, una especie de gendarme que venga a aporrear a los diferentes personajes de la historia” (Foucault, 2007, pág. 21).

*múltiples*” (Foucault, 2007, pág. 21). De forma tal que el Estado no sería otra cosa más que el espacio inestable “por donde” *técnicas* como la estadística, la arquitectura, la ciencia militar, el derecho, la economía política y la política, conformaron tecnologías de gobierno. En otras palabras, el Estado era la objetivación de una serie de *técnicas de gobernabilidad* que emergieron especialmente en los siglos XVII y XVIII. De allí que el autor dirigiera su atención hacia las múltiples relaciones microfísicas derivadas de la aplicación de dichas *técnicas* (Castro Gómez, 2015, pág. 3).

Un quinto punto a destacar del enfoque de la gubernamentalidad viene a justificar la idea de la tesis de retroceder en el tiempo para encontrar las huellas que permiten analizar y explicar el pasado. En particular, los autores llamados “anglofoucaultianos” definían ese recurso como la búsqueda de una “historia del presente”. Sobre esto Foucault decía que existía un vínculo fuerte entre trabajar la misma materia atravesando períodos, pensamientos, orígenes y desarrollos:

*“¿Qué interés hay en hablar de liberalismo, de los fisiócratas, de Argenson, de Adam Smith, de Bentham, de los utilitaristas ingleses, como no sea el hecho de que, desde luego, el problema del liberalismo se nos plantea efectivamente en nuestra actualidad inmediata y concreta? ¿De qué se trata cuando se habla de liberalismo, cuando a nosotros mismos se nos aplica en la actualidad una política liberal? ¿Y qué relación puede tener esto con esas cuestiones de derecho que llamamos libertades? ¿Cuál es la cuestión en todo esto, en este debate de nuestros días en que, curiosamente, los principios económicos de Helmut Schmidt hacen un raro eco a tal o cual voz procedente de los disidentes del Este? ¿De qué se trata todo este problema de la libertad, del liberalismo? Bueno, es un problema que nos es contemporáneo”* (Foucault, 2007, pág. 41).

Ahora bien, una observación preliminar respecto de cada *gubernamentalidad* indica que aun cuando se encuentren regidas por una tradición regulatoria predominante, sea el *liberalismo* o *neoliberalismo*, admiten un interesante juego de interacciones, de concurrencia de *saberes* y,

en especial, de *prácticas* de distintas tradiciones regulatorias<sup>7</sup> que rompen los límites temporales y determinan la conformación de entramados complejos, redes de *prácticas* y *dispositivos*. En este aspecto, la mirada de Foucault resulta fundamental para entender la conformación de la *gubernamentalidad* del período 2002-2015 sobre las InE, a partir de *prácticas* y *saberes* que “viajan” desde distintas *tradiciones regulatorias*.

Otro punto a subrayar radica en la consideración por parte de Foucault de la *Razón de Estado*<sup>8</sup> como justificación de los límites a los derechos de las personas frente al Estado, el Rey o Príncipe, cuando estos últimos se encuentran ante un riesgo de supervivencia o seguridad. Es interesante marcar que dicha suspensión de la Ley en casos de emergencia o gravedad implica, en su origen, colocar al Estado, cuando este lo considerase útil, por encima del ordenamiento jurídico, y sin supervisión posible ni limitación. Bajo esta idea, la Ley no resultaría más que un instrumento para los fines gubernamentales (Castro Gómez, 2015, pág. 89).

Esta construcción teórica de la *Razón de Estado* responde, en algún punto, a una antropomorfización del Estado, al que se le da vida e individualidad, se le asignan derechos, obligaciones e intereses vitales que pueden oponerse a los de las personas. Estrategias analíticas como éstas han permitido la elaboración de análisis sobre la política exterior y guerras europeas a partir del Renacimiento, en especial luego de la Paz de Westfalia. Para una profundización del tema se sugiere recurrir a textos como *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, de Fiedrich Meinecke (1959).

---

7 “¿Que se puede decir de los campos de concentración? Son una invención inglesa. Eso no significa, no obstante, ni tampoco autoriza a decir que Inglaterra es un país totalitario. Por supuesto que los campos de concentración han sido uno de los instrumentos principales de los regímenes totalitarios: aquí tenemos, entonces, un ejemplo de la transposición de una técnica de poder” (Foucault, 2018, pág. 44).

8 Foucault la define como el: “...actuar de tal modo que el Estado pueda llegar a ser sólido y permanente, pueda llegar rico, pueda llegar a ser fuerte frente a todo lo que amenaza con destruirlo” (Foucault, 2007, pág. 19).



Resulta oportuno mencionar aquí que existen lógicamente críticas a la idea de dar vida al Estado y colocar sus intereses por encima de los de los particulares. Carlos Escudé, por caso, es uno de sus principales contradictores. De allí que valga la pena agregar la definición de *Razón de Estado* incluida en el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Ossorio, se refiere a ella como: “Norma que el poder político invoca, sin justificarla por lo general, para adoptar decisiones en su beneficio, frente a otros pueblos o ante sus propios súbditos. Se transparenta que es la conveniencia pública, pero en ocasiones es el disfraz de la apetencia personal de los gobernantes” (Ossorio, 1995, pág. 825).

Ahora bien, más allá de este debate, la idea de *Razón de Estado* que presenta Foucault está explícitamente incluida en la legislación sobre InE que se analiza en el trabajo. Se encuentra, además, en la esencia del conflicto entre incentivos/restricciones que se mencionó, y exhibe en cada *tradición regulatoria* un punto de equilibrio diferente entre los derechos de los Inversores Extranjeros y las referencias al *orden público o la seguridad pública*. Analizar y comprender esos puntos de equilibrio entre derechos y restricciones representa un aspecto central a considerar en la tesis.

Vale decir que esta idea de la *Razón de Estado*, de primacía del interés público por sobre el privado no es en absoluto una problemática solo abordada por Foucault. Por caso, entre otros autores de las ciencias sociales, Norberto Bobbio advirtió la puja entre el aumento de la intervención gubernamental en la regulación del comportamiento de los individuos y la emancipación de la sociedad civil, de la burguesía respecto de los límites fijados por el Estado. En otras palabras, de la primacía de la política sobre la economía (Bobbio, 1985, pág. 29).

Foucault habla también de las *técnicas regulatorias*, al considerar el rol significativo que el Derecho ha jugado tanto en el establecimiento como en la limitación de la *Razón de Estado*. De acuerdo a su valoración, el Derecho actuó a partir del siglo XVIII como un principio de limitación externa de la *Razón de Estado*<sup>9</sup>, al marcarle ciertos límites en su relación con los

9 “Durante toda la edad media en el fondo, ¿a partir de que se produjo el crecimiento del poder real? A partir desde luego, del ejército. Y

ciudadanos, sus derechos y la forma de gobierno: “*El problema fundamental, esencial del derecho público ya no será tanto, como en los siglos XVII y XVIII, como fundar la soberanía, en qué condiciones el soberano puede ser legítimo, en qué condiciones podrá ejercer con legitimidad sus derechos, sino: como poner límites jurídicos al ejercicio de un poder público*” (Foucault, 2007, pág. 59).

A su vez, la Economía Política se presentaría, en las ideas de Foucault, como una *técnica* que reinterpretaba las relaciones entre el Estado y la sociedad, mientras se constituía como creadora de un conjunto de *prácticas* orientada a los objetivos de la *Razón de Estado*. La Economía Política de los economistas de la escuela clásica, Smith y Ricardo, no pretendía sustituir, eliminar o vaciar la *Razón de Estado*, pero sí darle un nuevo contenido. Continuaría asignando como objetivo conseguir el aumento de las fuerzas del Estado, su enriquecimiento, pero a condición de respetar efectivamente la libertad o una serie de libertades<sup>10</sup>.

*Seguridad, territorio y población* En este punto interesa presentar las formas del arte de gobernar que Foucault registró y analizó. La tesis las

---

*también de las instituciones judiciales. Si el rey limitó y redujo poco a poco los juegos complejos de los poderes feudales, lo hizo en su carácter de piedra angular de un Estado de Justicia, un sistema de justicia, redoblado por un sistema armado. La práctica judicial fue la multiplicadora del poder real durante todo el medioevo. Ahora bien, cuando a partir del siglo XVII y sobre todo de principios del siglo XVIII se desarrolle esta nueva racionalidad gubernamental, el derecho servirá, por el contrario, de punto de apoyo a toda persona que quiera limitar de una manera y otra la extensión indefinida de un Razón de Estado que cobraba cuerpo en un estado de policía. La teoría del derecho y las instituciones judiciales ya no actuarán ahora como multiplicadores sino, al contrario, como sustractores del poder real. Y de ese modo, a partir del siglo XVI y durante todo el siglo XVII, comprobaremos el desarrollo de toda una serie de problemas, polémicas, batallas políticas en torno, por ejemplo, de las leyes fundamentales del reino, esas leyes fundamentales que los juristas van a oponer como objeción a la Razón de Estado, para lo cual dirán que ninguna práctica gubernamental y ninguna Razón de Estado pueden justificar su cuestionamiento. En cierta forma, esas leyes están ahí con anterioridad al Estado, pues son constitutivas de este y entonces, por absoluto que sea su poder, dicen algunos juristas, el rey no debe tocarlas. El derecho constituido por esas leyes fundamentales aparece así al margen de la Razón de Estado y como principio de esta limitación” (Foucault, 2007, pág. 24).*

recepta en sus distintos capítulos como tipos ideales, como *tradiciones regulatorias* del ejercicio del poder sobre el territorio y la población, que también resultan aplicables a las distintas formas de gobernar las InE<sup>11</sup>.

Foucault realiza una caracterización histórica de la evolución de lo que llamó las “*grandes economías de poder*” de Occidente, en referencia a las diversas tradiciones de las formas de pensar y ordenar normativamente un *territorio*, un *sistema económico* y una *población*. Cada una de estas diferentes formas de racionalizar el problema del gobierno por parte de soberanos, príncipes y repúblicas, buscaban apoyarse en *saberes* específicos de cada época, que derivaron en *dispositivos* y *prácticas* del arte de gobierno, los que actuaban como si fueran cartas en un mazo, herramientas listas para incluirse en los *dispositivos* del arte de gobernar.

En esta caracterización algo esquemática, Foucault colocaba en primer lugar al *Estado de Justicia*. Nacido en una territorialidad de tipo feudal, se correspondería a grandes rasgos con una *sociedad de la Ley* (Leyes consuetudinarias y Leyes escritas) y con todo un juego de compromisos y litigios, basados en el Derecho como instrumento principal de gobierno. Derecho que representaba no solo un elemento legitimador del poder, sino

---

10 “...no hay que olvidar que ese nuevo arte de gobernar e incluso ese arte de gobernar lo menos posible...debe considerarse como una especie de duplicación o, en fin, de refinamiento interno de la Razón de Estado; es un principio para su mantenimiento, para su desarrollo más exhaustivo, para su perfeccionamiento. Digamos que no es algo distinto de la razón de Estado, no es un elemento externo y negador de esta; es más bien el punto de inflexión de la Razón de Estado en la curva de su desarrollo....la razón del menor gobierno como principio de organización de la Razón de Estado” (Foucault, 2007, pág. 44).

11 Sin perjuicio de acompañar la propuesta teórica de Foucault, se advierte que algunos de sus conceptos pueden encontrarse en otros desarrollos académicos. Por caso, las técnicas políticas, militares y las basadas en el comercio y la economía que señala Rosecrance. Para este autor, durante los siglos XVI y XVII las naciones eligieron preferentemente un punto medio entre los dos polos: “*aunque mas cercano a la concepción territorialista*”, mientras que hacia la mitad del siglo XIX la tendencia se movió hacia el polo comercial. La orientación militarista fue la elegida entre las dos guerras y recién para el año 1945 un grupo de países apostaron al planteamiento mercantil (Rosecrance, 1986, pág. 11).

también una técnica que instauraba, vía el poder judicial, relaciones de dominación, técnicas de sometimiento (Foucault, 1992, pág. 144).

En esta instancia, el énfasis estaba puesto en el *territorio*, en su preservación sin perjuicio de deber su posesión a la herencia, conquistas militares o diplomáticas. Un aspecto central de las *prácticas* gubernamentales enfocadas en la *soberanía* era su interés por prohibir todo lo que pudiera debilitar la posición territorial del Rey. En este sentido, el equilibrio entre la *Razón de Estado* y los derechos de los particulares evidenciaba un enorme desequilibrio en perjuicio de los súbditos. El ejemplo en términos de elaboración teórica del *saber territorial*, a partir del cual se nutría la *tradición regulatoria*, era *El príncipe* de Nicolás Maquiavelo.

Un tipo de *práctica* regulatoria característica del *Estado de Justicia* indicaba lo que no se podía hacer. Es decir, consistía en fijar un sistema de *proscripciones penales* con sanciones a determinadas conductas consideradas peligrosas, atentatorias contra la soberanía del Rey y su territorio.

En un segundo estadio en la formación de tradiciones regulatorias, Foucault ubicaba al *Estado administrativo*: “...nacido en una territorialidad de tipo fronterizo y ya no feudal, en los siglos XV y XVI, un Estado administrativo que corresponde a una sociedad de reglamentos y disciplina” contemporánea de la conformación de Estados nacionales en Europa, la posterior colonización de América y la elaboración de la primer doctrina económica, conocida como *mercantilismo* (Foucault, 2006, pág. 137).

El *mercantilismo*<sup>12</sup> fue la primera forma de racionalización del ejercicio del poder, un *saber económico* constituido para ser convertido en estrategia gubernamental, que se volvió dominante en los países europeos más avanzados durante los siglos XVI y XVII. Bajo la *racionalidad mercantilista*, las *prácticas gubernamentales* iban a *prescribir conductas*, a requerir acciones más que alertar sobre prohibiciones. Las *técnicas disciplinarias*<sup>13</sup> del *Estado administrativo* iban a presentar una visión del hombre malvado, con malos pensamientos, malas tendencias, que había que controlar.

Esas disciplinas establecían una relación analítica con el cuerpo, una *microfísica del poder*, una anatomía política del cuerpo destinada a volverlos útiles y dóciles. El objetivo de la disciplina era aumentar la fuerza económica del cuerpo, al mismo tiempo que reducir su fuerza política. En base a ello, se establecían todo un sistema de prescripciones que indicaban a lo largo del día y hora que debía hacerse, como debían actuar las personas en un tipo de vida monacal que venía a reemplazar el albedrío de la población<sup>14</sup>.

---

12 Foucault se ocupa de definirlo: *“El mercantilismo, es decir, una técnica y un cálculo de fortalecimiento del poder de los Estados en la competencia europea a través del comercio, el desarrollo del comercio y el nuevo vigor dado a las relaciones comerciales...Esto es: exige ante todo que cada país intente tener la población más numerosa posible; segundo, que esa población se consagre en su totalidad al trabajo; tercero, que los salarios percibidos por ella sean lo más bajos posibles a fin de que, cuarto, los precios de costo de las mercancías sean igualmente bajos y, por consiguiente, se puedan vender grandes volúmenes al extranjero; esa venta asegurará la importación de oro, su transferencia al tesoro real o, en todo caso, al país que triunfe comercialmente”* (Foucault, 2006, pág. 385).

13 *“...a lo largo del siglo XVIII hubo no solo una racionalización económica (...) sino también una racionalización de las técnicas políticas, las técnicas de poder y las técnicas de dominación. La disciplina, es decir, los sistemas de vigilancia continua y jerarquizada de trama muy apretada, es un gran descubrimiento, un descubrimiento muy importante de la tecnología política”* (Foucault, 2012, pág. 57).

El Derecho aportaría a este proceso el establecimiento de minuciosos mecanismos legales que reglamentaron al detalle la vida cotidiana y los procesos económicos. También en este caso, al igual que bajo la *tradición regulatoria territorial*, el equilibrio entre la *Razón de Estado* y los derechos de los súbditos extranjeros y locales indicaba una subordinación de los derechos de los particulares a los objetivos gubernamentales.

La *tradición regulatoria* que se desarrolló históricamente luego del mercantilismo fue la *racionalidad gubernamental liberal*<sup>15</sup> Elaborada en el siglo XVIII, en lugar de enfocarse en el *territorio* se ocuparía primordialmente de gobernar la *población*. En oposición abierta con las *disciplinas mercantilistas*, las *prácticas liberales*, llamadas dispositivos de seguridad, iban a trabajar: “...ante todo (...) sobre una multitud de factores, elementos que en apariencia están lejos de la población misma y su comportamiento inmediato, lejos de su fertilidad, de su voluntad de reproducción” (Foucault, 2006, pág. 95). Por caso, no buscarían intervenir en el mercado, en tanto ámbito en el cual se concilian los intereses de compradores y vendedores, sino más bien sobre el “marco” del mercado. Es decir, sobre las condiciones formales que lo hacían posible, sin tocar la vida económica misma (Castro Gómez, 2015, pág. 145).

Los *dispositivos de seguridad*, en tanto articulación de conjunto de *prácticas*, no se plantearían en el eje de la relación entre el soberano y los súbditos, en garantizar la obediencia o la pasividad, sino en procesos calificados por los fisiócratas como físicos, naturales, provenientes de la

---

14 “Una buena disciplina es la que nos dice en todo momento lo que debemos hacer”, por ejemplo: “...cómo repartir a los soldados para una maniobra, cómo distribuir a los niños escolarizados en jerarquías y dentro de clasificaciones” (Foucault, 2006, pág. 68).

15 Cuando hablaba de *tradición regulatoria liberal* Foucault se refería en particular a: “...un Estado de gobierno que ya no se define en esencia por su territorialidad, por la superficie ocupada, sino por una masa: la masa de la población, con su volumen, su densidad y, por supuesto, el territorio sobre el cual se extiende, pero que en cierto modo sólo es uno de sus componentes. Y ese Estado de gobierno, que recae esencialmente sobre la población y se refiere a la instrumentación del saber económico y la utiliza, correspondería a una sociedad controlada por los dispositivos de seguridad” (Foucault, 2006, pág. 137).

realidad. En esa línea, el autor francés se enfocó especialmente en los cambios producidos por la *economía política* como eje de la transformación de la regulación de la actividad económica, de las técnicas gubernamentales, como intérpretes del naturalismo. El *liberalismo* expresaba su sentido en el papel desempeñado por la libertad en el arte de gobernar: libertad garantizada, por otra parte, por el Derecho Público. Derecho Público que ya no tendría que responder a la pregunta acerca de: “...como fundar la soberanía, en qué condiciones el soberano puede ser legítimo, en qué condiciones podrá ejercer con legitimidad sus derechos, sino: como poner límites jurídicos al ejercicio de un poder público” (Foucault, 2007, pág. 59).

Es esta *tradición regulatoria*, ligada a un esfuerzo de autolimitación permanente y el manejo siempre problemático de la escasez, la *economía política* desarrollaría toda una serie de *dispositivos y prácticas* que se abrirían camino entre las surgidas de las *técnicas legales y militares*. En tal sentido, una pregunta básica en la tradición regulatoria liberal sería: “¿gobierno bien en el límite entre demasiado y demasiado poco, entre ese máximo y ese mínimo que me fija la naturaleza de las cosas, esto es las necesidades intrínsecas a las operaciones del gobierno?” (Foucault, 2007, pág. 36).

En particular, Foucault se ocupa de delimitar en el curso 1978 el concepto de "gubernamentalidad" y su relación con el *liberalismo*. Este iba a estar definido como el *régimen de poder* introducido en el siglo XVIII, que tenía

por blanco principal la población, por forma mayor de saber la *economía política* y por instrumento técnico esencial los *dispositivos de seguridad*<sup>16</sup>.

En adelante, la intervención de la gubernamentalidad en la vida económica de la población debía limitarse. Pero no se trataba solo de un límite negativo. Era preciso desarrollar dentro de ese campo limitado todo un dominio de intervenciones posibles y necesarias que debían tender a evitar el ejercicio de la fuerza. En su lugar, debía buscarse manipular/suscitar/facilitar/dejar hacer. En otras palabras: “...será preciso manejar y ya no reglamentar”. Foucault diría que gubernamentalidad: “es el estudio de la racionalización de la práctica gubernamental en el ejercicio de la soberanía política” (Foucault, 2006, pág. 17).

El nuevo arte gubernamental se presentaría como administrador de la libertad<sup>17</sup>. Los responsables de este nuevo orden de verdad, los economistas, la nueva secta, no venían a desafiar la soberanía, sino al Estado. Ahora, esta racionalidad que se consolidó a lo largo del siglo XIX en buena parte de los países occidentales, entró en crisis en el año 1929. El desempleo, la caída de precios de los bienes exportables y valores bursátiles, desafiaron la regla que indicaba que los mercados se equilibrarían naturalmente, sin intervención gubernamental. El paso del tiempo y la persistencia de los problemas pusieron en evidencia que las *prácticas* que instrumentalizaban ese *saber liberal* no ofrecían los resultados esperados. La crisis no se

16 Además, consideraba gubernamentalidad a la tendencia: “...la línea de fuerza que, en todo Occidente, no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar “gobierno” sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, [y por otro]\* el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que habría que entender la “gubernamentalidad” como el proceso o, mejor, el resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se “gubernamentalizó” poco a poco” (Foucault, 2006, pág. 136).

17 El objetivo de las políticas de seguridad sería, en definitiva, hacer que la conducta deseada por la gubernamentalidad sea vista por los gobernados como buena, digna, honorable y, sobretodo, proveniente de su libertad (Castro Gómez, 2015, pág. 4)



superaba. Como respuesta, a partir de 1933, el Presidente de Estados Unidos Teodoro Roosevelt implementó el New Deal y la política del Welfare, al precio de toda una serie de intervenciones económicas gubernamentales, que serían acompañadas de un *saber dirigista* aportado por el economista británico John Maynard Keynes en su libro *Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero* del año 1936. Así, a ambos lados del Atlántico, se desarrollaría una nueva *tradición regulatoria* de *saberes* económicos y *prácticas* gubernamentales, que justificaba una mayor intervención pública para salvar la estabilidad del *Orden Público* y de la *Razón de Estado*, afectada por la crisis económica mundial.

En este punto, Foucault se preguntaba si este nuevo tipo de intervención gubernamental, justificado como defensivo o de rescate del liberalismo en crisis, no introducía precisamente, de manera subrepticia, nuevos tipos de intervención que eran en sí mismos tan comprometedores para la libertad como esas formas políticas visibles y manifiestas que el *liberalismo* había llegado para combatir. Al punto de conformar un retorno a alguna fase del *mercantilismo* y sus *técnicas disciplinarias*. Lo cierto es que las intervenciones y el dirigismo estatal se expandieron aún más durante la Segunda Guerra Mundial y continuaron aplicándose entre los países occidentales, con matices, a lo largo de las décadas del llamado Estado de Bienestar.

Durante ese tiempo, las ideas de Keynes construyeron el andamiaje teórico y práctico de intervención pública en los mecanismos de mercado, que incluía desde la planificación estatal hasta la creación de empresas públicas monopólicas, *prácticas* que no tardaron en generar opiniones contrarias que pugaban por volver al predominio del *saber liberal*.

En ese sentido, a mediados del siglo XX surgió el *neoliberalismo* como nuevo *saber* con vocación de convertirse en *tradición regulatoria*. El mismo no representaría el resurgimiento o la recurrencia de viejas formas de la *economía política liberal* de los siglos XVIII y XIX. Este *neoliberalismo* iba a ser un “liberalismo positivo”. Es decir, un *liberalismo* interventor con fórmulas que el *liberalismo* clásico del siglo XIX no hubiera aceptado.

Foucault lo presentaba bajo una premisa: *"al mismo tiempo, el mínimo de intervencionismo económico y el máximo de intervencionismo jurídico"* (Foucault, 2007, pág. 172).

El *neoliberalismo* contaba con dos exponentes principales: la escuela alemana y la americana, representadas por autores como Milton Friedman, Friedrich von Hayek, Wilhelm Ropke y Alexander Wustow. En sus escritos, rechazaban el *dirigismo keynesiano*, la planificación y las intervenciones del Estado a gran escala, su influencia sobre el equilibrio de los precios y el ahorro, las decisiones de inversión y generación de empleos (Foucault, 2007, pág. 81).

Foucault planteaba que las tres grandes formas de gobernar (el Estado de Justicia, el Estado Administrativo y la racionalidad Liberal) si bien se habían presentado de forma cronológica, no implicaban que la aparición de una nueva forma de gobernar hiciera desaparecer las *prácticas* utilizadas bajo la tradición anterior. De hecho, el ejemplo del panóptico y las instituciones pre-liberales que describía en *Vigilar y Castigar* y otros textos, relacionadas con los castigos penales, eran el claro ejemplo de *técnicas disciplinarias del saber mercantilista* insertas en *dispositivos de la gubernamentalidad liberal*<sup>18</sup>. En otros términos, existían yuxtaposiciones y convivencia de *prácticas regulatorias* que iban más allá de los períodos en que se habían originado. Había retornos de viejas *prácticas* que se combinaban con otras más modernas. En palabras del autor francés, las *técnicas disciplinarias* no desaparecían cuando el liberalismo desplegaba sus *técnicas de seguridad*<sup>19</sup>. Se trataba, en todo caso, de “desplazamientos

---

18 *"...las escuelas, los talleres, los ejércitos, todo eso se confundía [con] y sólo se comprende a través del desarrollo de las grandes monarquías administrativas, pero, de igual manera, la disciplina jamás fue tan importante y valorada como a partir del momento en que se intentó manejar la población; y manejarla no quería decir simplemente manejar la masa colectiva de fenómenos o hacerlo en el mero nivel de sus resultados globales; manejar la población quiere decir manejarla asimismo en profundidad, con minucia y en sus detalles"* (Foucault, 2006, pág. 135).

de acento”, de *tradiciones regulatorias predominantes* y la aparición de nuevos objetivos y, por tanto, de nuevos problemas y nuevas *prácticas*<sup>20</sup>.

Lo dicho implica relativizar las lecturas meramente cronológicas y de compartimientos estancos entre tradiciones regulatorias, además de permitir adoptar una mirada flexible que admite utilizar la herramienta analítica en casos como los registrados en la Argentina, que no reprodujeron de la misma forma *las tradiciones regulatorias* postuladas por el Foucault. En definitiva, como se dijo, estas interacciones entre *prácticas y saberes* de distintas tradiciones regulatorias representan el punto central de la tesis y la hipótesis a poner a prueba, en la medida que resultan claves para entender y caracterizar la regulación de las InE en la Argentina, en especial entre los años 2002-2015.

#### *Paises tomadores de normas*

Ahora bien, las ideas de Michel Foucault sobre el arte de gobierno y su vinculación con el tema específico de la tesis, no pueden considerarse sin

---

19 “...no tenemos de ninguna manera una serie en la cual los elementos se suceden unos a otros y los que aparecen provocan la desaparición de los precedentes. No hay era de lo legal, era de lo disciplinario, era de la seguridad. No tenemos mecanismos de seguridad que tomen el lugar de los mecanismos disciplinarios, que a su vez hayan tomado el lugar de los mecanismos jurídico legales. De hecho, hay una serie de edificios complejos en los cuales el cambio afectará, desde luego, las técnicas mismas que van a perfeccionarse o en todo caso a complicarse, pero lo que va a cambiar es sobre todo la dominante, o más exactamente, el sistema de correlación entre los mecanismos jurídico legales, los mecanismos disciplinarios y los mecanismos de seguridad” (Foucault, 2006, pág. 23).

20 De Marinis afirma en tal sentido que: “la historia no se caracteriza por registrar una sucesión de racionalidades que se reemplazan unas a otras, sino más bien como una serie o sucesión de nodos de problematización diferentes, que “avanzan” solo en la forma de rupturas y fisuras, y que en determinado momento histórico se vuelven dominantes. A la hora de evaluar la racionalidad política dominante en la contemporaneidad, el neoliberalismo, se comprenderá la importancia y la necesidad de estas genealogías” (De Marinis Cuneo, 1999, pág. 89).

una recepción activa de su caja de herramientas, que incluso debe ser crítica. De allí que se considera que *los saberes y prácticas* pensados para un país central como Francia, o países desarrollados en general, pueden no aplicarse en nuestro país. O aplicarse de forma distinta, en razón de la capacidad de respuesta diferente frente a las restricciones de diverso tipo que sufre la gubernamentalidad a la hora de regular intereses privados. El propio Foucault no desconocía esto<sup>21</sup>.

En consecuencia, una necesidad de la tesis es practicar dicha recepción y operativización de las ideas del autor en la realidad de un país periférico como la Argentina. A tal fin se introduce en el trabajo la noción de *país tomador de normas*, vinculada a un rol pasivo en la formulación de los marcos normativos sobre InE. Esta idea consiste en problematizar la “autonomía” de los países periféricos para fijar sus propias prácticas regulatorias<sup>22</sup>. El tema de la autonomía no resulta particularmente novedoso en la disciplina de las Relaciones Internacionales de la Argentina. De lo que se trata entonces es de acercar el trabajo a un campo disciplinar que ya tiene distintas expresiones y desarrollos.

En este punto la tesis se vale de la perspectiva de Juan Carlos Puig, académico y ex canciller del gobierno argentino de Cámpora, quien planteaba que en las relaciones de Poder existían actores que adoptaban decisiones (“repartidores supremos”), otros que las ejecutaban (“repartidores inferiores”) y unos que solo obedecían (“recipiendarios”). En esta visión, los gobernantes de los países centrales eran quienes tomaban formalmente las

---

21 *“El Estado perdió esa centralidad. La perdió en beneficio de otros actores locales e internacionales, que bajo el paraguas de la globalización y el neoliberalismo, fueron recortando atribuciones estatales, al punto de someter al Estado a una red de tareas y conductas establecidas, de las cuales el costo de salir, o al menos la amenaza de salir, aparece como demasiado gravosa o de imposible cumplimiento”* (Foucault, 1992).

22 *“...para los pueblos con más organización política del mundo no capitalista, la cuestión no consistía en si podía evitarse el mundo de la civilización blanca, sino en cómo enfrentarse a su efecto: imitándolo, resistiendo su influencia, o mediante la combinación de ambas cosas”* (Hobsbawm, 2001b: 129).

decisiones; mientras que los mandatarios de los demás Estados (junto con directivos de organizaciones internacionales y empresas transnacionales) eran los encargados de ejecutarlas; y todos los habitantes acatarlas. En suma, en línea con la escuela realista de las Relaciones Internacionales, Puig conceptuaba a la comunidad mundial como un sistema social ordenado jerárquicamente (Puig, 1984).

La hipótesis principal de Puig en la década de 1970, que compartía con el brasileño Helio Jaguaribe, indicaba que el objetivo de los países tomadores de normas consistía en aprovechar al máximo el margen de autonomía con que contaban, a partir de las debilidades y errores del centro (o los centros) de poder mundial, a los cuales se encontraban adscriptos. Para Puig, la acción autonómica suponía: “*ampliar el margen de decisión propia*” (Puig, 1986, pág. 51). En otras palabras, desarrollar racionalmente el máximo de capacidad de decisión propia posible, teniendo en cuenta los condicionamientos del mundo real.

La definición ideológica de Puig derivaba de un enfoque más bien nacionalista y reformista en materia política, en el cual la promoción del desarrollo capitalista nacional asignaba al Estado un papel relevante en la regulación económica (Russell & Tokatlian, 2010, pág. 120). En la misma línea autonomista, se valora especialmente a un autor como Guillermo Figari<sup>23</sup>. Su planteo, en palabras de Simonoff, ponía en evidencia la voluntad de los gobiernos de llevar a cabo determinada política frente al escenario internacional que limitaba a la Argentina en términos de autonomía e inserción.

Las concepciones de Puig y Figari heredaban nociones del estructuralismo latinoamericano, de la escuela de la CEPAL y Raúl Prebisch, particularmente en lo referido al rechazo del status quo mundial, al respaldo

---

23 “...la libertad de acción de los Estados, en cualquier momento histórico, es muy limitada debido a la estructura misma del sistema internacional. Más aún, con el correr de las décadas, es cada vez mayor la interacción entre política exterior y política interna, y cada vez más difícil pensar un modelo de desarrollo que no esté sometido a múltiples compromisos internacionales de protección de inversiones, flujos comerciales, prórroga de jurisdicciones, etc” (Figari G. , 1993).

a las políticas de industrialización y la promoción de propuestas de acción multilateral para revertir la situación periférica de los países latinoamericanos. Ambos creían en una dimensión vertical del poder que se expresaba en las relaciones de dominación y subordinación entre Estados con desiguales atributos de poder y capacidades de influencia, y que se caracterizaba por ejes asimétricos, como centro periferia, norte y sur, mundo desarrollado y en desarrollo, etc. (Russell & Tokatlian, 2010, pág. 119). También reaccionaban contra las teorías realistas elaboradas en el centro, que se enfocaban únicamente en los problemas de poder de las potencias (Simonoff, 2009).

## ***II.- Estado del Arte***

La presentación del Estado del Arte se divide en tres apartados en función de las perspectivas disciplinarias desde las cuales se abordan diversos aspectos de la gubernamentalidad sobre las InE. Esta fragmentación del campo merece subrayarse en la medida que indica también uno de los desafíos de la tesis, en cuanto a cruzar disciplinas académicas para procurar una lectura más amplia e integrada sobre el objeto de estudio. En tal sentido, el presente trabajo aspira a ser original, sin perjuicio de valorar todas las perspectivas de investigación que reconocen una trayectoria de décadas y que se presentan a continuación.

*Marcos normativos sobre InE en la Argentina desde una perspectiva legal.* Entre los trabajos a destacar desde el enfoque legal se encuentra, en primer lugar, la tesis de maestría de Nicolas Perrone (2010) realizada en el postgrado en colaboración entre FLACSO - Universidad de San Andrés - Universidad de Barcelona, bajo el título: *La regulación de las inversiones extranjeras en la Argentina, 1853-2008. Evolución, actualidad y perspectiva internacional.* La misma incluye en su propuesta un análisis de la evolución de la regulación en materia de InE, tanto de normas internacionales, nacionales, como de inferior rango a las Leyes. Su aporte al campo puede valorarse en términos del esfuerzo por reunir y valorar normas emitidas en distintos períodos por organismos públicos diferentes. Ahora

bien, pese al título de su trabajo, Perrone cita a Cabanellas cuando éste sostiene que: “Hasta 1953 la entrada de inversiones extranjeras estaba sujeta únicamente a la Constitución Nacional y a ciertas regulaciones financieras dictadas por el Banco Central (Cabanellas 1982, p. 18). Recién en aquel año, la Argentina adoptó su primer régimen general sobre las IE con la sanción de la ley 14.222” (Perrone, 2010, pág. 7). En consecuencia, la mirada al período previo al dictado de la Ley N° 14.222 del año 1953, tanto en el texto de Perrone como en el de Cabanellas (que se considera a continuación), se advierten como más acotadas respecto de lo pretendido en la presente tesis. Esta falta de consideración de las regulaciones previas a 1953 bien podría definirse como una laguna en relación el tema<sup>24</sup>. Algo similar podría alegarse respecto de todo el llamado período kirchnerista, que por su cercanía temporal es natural que aún no haya sido estudiado en profundidad.

Perrone realiza en su trabajo además de un recorte temporal uno temático, al definir cuatro variables a observar: “...a) El concepto de inversión, b) La admisión y establecimiento, c) La transferencia de fondos, y d) la solución de controversias” (Perrone, 2010, pág. 8). Todas ellas resultan cláusulas propias de las normas específicas que regulan las InE, pero que no se encuentran en las normas asociadas que en la tesis se consideran como parte del disperso Derecho de las Inversiones Extranjeras (DIE).

En un segundo escalón en materia de consideración de la regulación específica sobre las InE se ubica el texto del abogado Guillermo Cabanellas (h) *Derecho de las Inversiones Extranjeras*, del año 1979. El autor parte del

---

24 Se entiende que el recorte temporal realizado por Perrone no le permite advertir, como si lo hace Herz (Herz, 2003, pág. 1), que antes de la postguerra ya había regulación de las InE, y que no es correcto afirmar que: “...Los primeros acuerdos bilaterales relacionados con la protección de inversiones extranjeras fueron los llamados tratados de amistad, comercio y navegación (*Friendship, Commerce and Navigation Treaties*), los que fueron firmados, esencialmente, durante la postguerra y hasta finales de la década de 1960 por lo Estados Unidos de Norteamérica, y en menor medida, por Japón y alguna naciones de Europa Occidental” (Perrone, 2002, pág. 432).

carácter agonal de la regulación sobre InE entre quienes las consideran: “... la piedra basal sobre la que se edificara el progreso del país o como la causa de todos nuestros males”. El autor le atribuye a esta disputa la responsabilidad por la inestabilidad de la legislación sobre InE en el período entre 1953 a 1980, que se ocupa de analizar (Cabanellas, 1982, pág. 11).

Cabanellas también realiza un recorte en su abordaje, en el sentido de aislar las normas regulatorias de las InE sobre las dirigidas a regular otras ramas del Derecho (Cabanellas, 1982, pág. 17). De forma tal que también excluyó de su consideración las normas que afectaban de manera indirecta a las InE. Una forma de entender este recorte admite pensar que el mismo supone colaborar en la construcción de una autonomía regulatoria del DIE artificial, que omite la necesaria convivencia con otras normas, en un juego de interacciones que no pocas veces las impacta sin siquiera mencionarlas (Salerno, 2018, pág. 1). Este procedimiento resulta por demás llamativo en la medida que reconocía a la fragmentación como uno de los problemas del DIE<sup>25</sup>.

Hasta aquí las observaciones a dos estudios que desde una perspectiva legal analizan de forma específica las normas que regulan las InE, en especial entre los años 1945 a 2008 en un caso y hasta 1980 en el otro. Fuera de estos textos abarcativos y extensos, uno de los aspectos que desde la perspectiva legal ha despertado la atención de una gran cantidad de trabajos

---

25 Perrone cita a Cabanellas: “...es difícil referirse a un sistema único de IE aún cuando existía una ley general, porque normas sectoriales, por un lado, y tratados internacionales, por el otro, suelen estar presentes y dificultar el cuadro normativo”. Asimismo: “...el sistema internacional de inversiones extranjeras es un entramado de reglas internacionales de distintos orígenes que interactúan y conviven en una relativa armonía. Los potenciales conflictos normativos son importantes, teniendo en cuenta que no existen competencias definidas en el orden internacional, ni institución alguna encargada del gobierno de los flujos de capitales. Por otro lado, este conjunto también coexiste con leyes nacionales que regulan la inversión extranjera, aunque dentro del marco permitido por las obligaciones asumidas por los Estados. Especialmente, no existen disciplinas en el orden internacional respecto de incentivos y privilegios destinados a atraer inversión extranjera (con excepción de ciertos estándares de la OCDE en la materia)” (Perrone, 2010, pág. 83).



académicos ha sido la vigencia de los Tratados Bilaterales de Promoción y Protección Jurídica Recíproca para Inversiones Extranjeras (TBIs) firmados en la década del 90. La mayoría de estos análisis son posteriores a la crisis de los años 2001-2002 y presentan una perspectiva crítica de dichos instrumentos legales.

Entre otros puntos, consideran las consecuencias de un sistema de reglas cuya modificación unilateral resulta gravosa y no tiene flexibilidad como para adaptarse a la cultura de los países periféricos y sus recurrentes crisis de Balanza de Pagos. Algunos de estos textos consultados abordan conflictos inter-normativos entre los TBIs y las doctrinas latinoamericanas previas, como la Cláusula Calvo (Ricaurte Herrera, 2012; Perotti, 2006, pág. 8) o los derivados de la vigencia de normativa ambiental, del Derecho al Agua o los Derechos Humanos Echaide (2013 y 2014). Otro aspecto considerado fueron las prácticas que restringen la función regulatoria de los países receptores de las InE, como puede ser el caso de la creación o modificación de una Ley local que afecta a cualquier industria o actividad, o la imposibilidad de fijar requisitos o condicionamientos que permitan la promoción del desarrollo local. Entre estos textos pueden mencionarse los de Bohoslavsky (2010), Herz (2003), Ortiz (2006), Mortimore y Stanley (2006), Tondini y Roque (2006), Sanchez y Orsatti (2005), Raya de la Vera (2008).

Otra línea de intervención resultó de considerar el régimen de solución de controversias que incluyen los TBIs en base al sistema establecido en el Convenio del CIADI<sup>26</sup> (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) dependiente del Banco Mundial. En particular, su falta de jurisprudencia para aportar previsibilidad al sistema, así como el hecho de que el centro arbitral se ubicaba en un país central, y que aplicaba

<sup>26</sup> El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI o en inglés ICSID) se constituyó en el año 1965 por intermedio del Convenio de Washington sobre Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados. Entró en vigencia el 14 de octubre de 1966 al ser ratificado por veinte países. A la fecha, más de 140 países, entre ellos la República Argentina, han adherido y son miembros del CIADI (Tondini & Roque, 2006, pág. 11).

normas internacionales que se ubican por encima o como mínimo a la par de locales (Vetulli y Jaroslavsky, 2012).

Una tercera línea de debates giró alrededor de la necesidad de firmar los TBIs como requisito para la atracción de inversiones. Trabajos como los de Barraguirre y Fuentes (2010), o el de Sánchez y Orsatti (2005), dan cuenta que países como Brasil no ratificaron más que un solo TBI, y que eso no había disuadido a la inversión extranjera de poner allí su dinero. Brasil tampoco era parte del CIADI, junto a países como México o la India. En contraposición, Stanley (2004) destaca que los países africanos firmaron numerosos acuerdos bilaterales y adhirieron al CIADI, sin que los montos de InE aumentaran en consecuencia.

Actis (2012, pág. 1), por su parte, refiere que existen dos grandes formas para “atraer” flujos de IED por parte de los Estados: captar flujos de IED mediante acciones que afecten el ambiente general de negocios (competencia “vía reglas”), o mediante el otorgamiento de beneficios fiscales u otras facilidades especiales (competencia “vía incentivos”) a las empresas extranjeras. En la segunda opción anota a Brasil.

Kulfas, Porta y Ramos sostienen que la Argentina en la década del noventa procuró atraer “vía reglas” a las InE a través de la renovada Ley de Inversiones Extranjeras N° 21.382. No obstante, también se establecerían algunos pocos regímenes de “incentivos específicos” no exclusivos para InE, pero que fueron aprovechados por InE, como el régimen automotor del Mercosur, la regulación minera y forestal (2002, pág. 26).

Otros análisis sacan conclusiones a partir de estudios econométricos, como los realizados por la UNCTAD en el año 1998, para dar cuenta de la baja incidencia de los TBIs en la inversión extranjera directa (Mortimore & Stanley, 2006, pág. 15). A la misma conclusión llega Correa (2004, pág. 3) al considerar los resultados de la evolución de las inversiones de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) dirigida a los países en desarrollo.

Un aspecto más, Barraguirre y Fuentes (2010, pág. 47) critican que los TBIs no incluyan otras consideraciones que no fueran la protección del inversor

extranjero. Entre los temas ausentes mencionaban a las cuestiones ambientales o de interés público. Todas ellas les resultan ajenas a sus mandatos, al igual que lo relacionado con los deberes correlativos del inversor, como la eficiencia, diligencia debida, buena fe, transparencia y respeto por el interés público del país huésped y sus normas legales.

*Marcos normativos sobre InE desde la Economía Política.*

Los textos revisados desde la perspectiva económica abordan el objeto de estudio en función del rol que se pretende asignar a las InE entre los objetivos de política económica del país, junto a los elementos que contribuyen a su radicación. Asimismo, desde una visión más general, consideran los efectos y características de la regulación de las actividades económicas.

Un trabajo a destacar es el realizado por Arceo y De Lucchi en el año 2012. Además de estudiar los regímenes legales del DIE, los asocian a distintas estrategias de desarrollo. Estos autores se detienen a evaluar la relación entre los actores involucrados, el sistema de acumulación y el sistema internacional. En otros términos, el contexto en el cual se plantean los marcos normativos sobre IE. Entre los antecedentes que consideran, refieren investigaciones relativas al análisis de la cuantía y la dinámica de la inversión extranjera directa en los distintos regímenes de acumulación que se sucedieron en nuestro país<sup>27</sup>.

---

27 Azpiazu, Daniel (1995) "Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta", CEPAL, Estudios e Informes nro. 91, Santiago de Chile, junio; Azpiazu, Daniel, Manzanelli, Pablo, Schoor, Martin (2011) "Concentración y extranjerización. La Argentina en la post-convertibilidad", Buenos Aires, Capital Intelectual; Basualdo, Eduardo y Mariana Fuchs (1989) "Nuevas formas de inversión de las empresas extranjeras en la industria argentina", CEPAL, Buenos Aires; Chudnovsky, Daniel y Andrés López (2001) "La transnacionalización de la economía argentina", EUDEBA CENIT, Buenos Aires; Kosacoff, Bernardo y Fernando Porta (1998) "La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina. Tendencias y estrategias recientes", Serie Estudios de la Economía Real nro. 3, CEPAL-CEP, Buenos Aires; Kulfas, Matías (2001) "El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local", CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Serie Estudios y Perspectivas N° 2, Buenos Aires; Kulfas, Matías; Fernando Porta y Adrián Ramos (2002) "Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina", CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas Nro. 10, Buenos Aires, agosto" (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 4) .

El trabajo de estos autores está dividido en dos partes. La primera se centra en el análisis de las distintas normas regulatorias de las InE. Allí comparan la regulación vigente en la Argentina con la adoptada por distintos países, tanto centrales como periféricos. En tanto, examinan las características y consecuencias de los numerosos TBIs suscriptos por la Argentina. La segunda se enfoca en los efectos de las InE a partir de evidencias empíricas a nivel internacional. Ello les permite evaluar la premisa en que se basa la regulación vigente, conforme a la cual, en la fase de globalización de la economía mundial, la magnitud de la inversión directa extranjera es el elemento decisivo para acelerar el crecimiento y remover los obstáculos que frenan el desarrollo. Concluyen que el capital extranjero puede coadyuvar al proceso de desarrollo solo cuando su empleo tiene lugar en el marco de una estrategia nacional que delimite y oriente el accionar de ese capital hacia la industrialización, con una creciente integración social (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 5).

El trabajo de Arceo y Lucchi también aborda el punto de inicio del DIE en la Argentina, pero con un matiz que lo distingue de lo afirmado por Perrone y Cabanellas. Refieren a la ausencia de regulación hasta la década de 1930 en materia del establecimiento de la InE y las remesas de divisas<sup>28</sup>. Otro trabajo de Arceo, esta vez realizado con Basualdo, plantea un abordaje de las InE desde la discusión sobre las condiciones y transformaciones de la economía mundial y su influencia en la acumulación de capital e inserción internacional de los países dependientes. Entre otros puntos, subrayan el tema de la extranjerización de la industria y el rol de las InE en las estrategias de desarrollo (Arceo & Basualdo, 2009). En una línea similar se ubica un trabajo de Martin Abeles (1999).

---

28 *"...Entre 1870, fecha a partir de la cual ésta adquiere creciente relevancia, hasta la crisis de 1930, la entrada del capital extranjero y las remesas de utilidades no están sujetas a regulación alguna. La peculiaridad de Argentina respecto a otros países de colonización reciente exportadores de productos de clima templado (Estados Unidos, Canadá, Australia) es la ausencia de una política de promoción, vía aranceles aduaneros, del crecimiento de la industria manufacturera".* (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 5).

Otro de los ejes del enfoque económico recogido por algunos autores tiene que ver con las tendencias y elementos que determinan el establecimiento de InE en la Argentina y la región. Estos trabajos ya no estudian marcos normativos o, en todo caso, colocan a la regulación como una variable más. En este sentido, desde la *economía política* algunos trabajos se preguntan acerca de la adopción de prácticas neoliberales y si estas eran una condición determinante para el establecimiento de InE. Un texto desarrollado a partir de un análisis estadístico y econométrico para el período 1976-2005 llega a la conclusión de que los principales determinantes eran otros. Entre ellos la participación de los asalariados en el ingreso, la apertura comercial, la disponibilidad de financiamiento, el monto global de beneficios corrientes, la participación de la industria en el producto (todas ellos con efectos positivos sobre la inversión privada), la deuda del sector público, el precio relativo del capital y la alícuota marginal del impuesto a las ganancias (Panigo & Oliveri, 2007, pág. 6). Un segundo texto realiza una tarea similar pero a nivel latinoamericano y corrobora que la IED en los diecinueve países de la región se decidía en función del tamaño de mercado, la apertura comercial y el riesgo país, además de sucesos atípicos relacionados a privatizaciones y a grandes emprendimientos empresariales privados (Mogrovejo, 2005, pág. 2). Kulfas, Porta y Ramos, mientras tanto, consideran los determinantes a partir del análisis de encuestas a las empresas extranjeras radicadas en la Argentina (Kulfas, Porta, & Ramos, 2002, pág. 26).

Algunas de estas publicaciones consideran la búsqueda de inversiones como una carrera competitiva entre los países en desarrollo para atraerlas (Abram, De la Balze, Gonzalez Fraga, Krause, & Rodríguez Braun, 2007). Trabajos con esta perspectiva presentan estudios comparativos de los marcos normativos con la idea, más o menos explícita, de dar cuenta que quienes brindan más facilidades pueden aspirar a mayores niveles de InE (Bouzas, 1997).

En una posición opuesta, Andrés Asiain afirma que la legislación “amigable” hacia el inversor externo, proveniente en su mayoría de los

tiempos de la última dictadura militar y el menemismo, parten de una caracterización errónea del capital extranjero y de las consecuencias de su penetración en la economía local. Este equívoco teórico derivaba en una regulación que no brinda elementos para volver compatibles los intereses del inversor foráneo con los del desarrollo nacional y social del país. Más aún, la actual legislación, señala, permite una dinámica económica perversa que prioriza la obtención de ganancias de corto plazo por parte del inversor externo, aún a costa de la sustentabilidad del proceso de acumulación de capital de la economía local, como consecuencia de la remisión de utilidades y dividendos al exterior que reducen las escasas divisas disponibles (Asiain, 2012, pág. 101).

Estas posiciones enfrentadas entre los partidarios de incentivar las InE y quienes plantean establecerles restricciones reproduce los puntos de vista que planteaba Cabanellas en el año 1980, y revela que el debate entre incentivos/restricciones se mantiene casi cuarenta años después. Arceo y De Lucchi se ocupan, en este sentido, de identificar autores y publicaciones enrolados en estas dos lecturas sobre los efectos de las InE en los países en desarrollo<sup>29</sup>.

En este apartado cabe anotar también las tesis de Barbeito (2015), Yussef Samsón (2017) y Suanes Martínez (2015). Suanes Martínez desarrolla su trabajo final de doctorado en la Universidad de Barcelona denominado *Tres ensayos sobre Inversión Extranjera Directa y Desarrollo Económico en América Latina*. Allí analiza el crecimiento latinoamericano de la primera década del siglo XXI desde el campo de la Economía Aplicada. Lo hace

---

29 “...Entre los que concluyen que la IED tiene un efecto positivo sobre el crecimiento del país receptor podemos destacar los trabajos de Sjöholm (1997b), Borensztein et al. (1998), OECD (1998), De Mello (1999), Baldwin et al. (1999) y Xu (2000). Sin embargo, entre los que concluyen que el efecto es negativo podemos destacar los trabajos de Kawai (1994) para Asia y América Latina, y de Djankov y Hoekman (1999) y Mecinger (2003) para Europa Central y del Este. Asimismo, los trabajos de Carkovic y Levine (2000) para un estudio basado en 72 países” (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 67).

considerando a la inversión extranjera como un determinante del crecimiento y desarrollo económico. A su vez, estructura su trabajo en tres ensayos independientes, el primero trata de Inversión Extranjera Directa (IED), crecimiento económico y desigualdad, el segundo acerca de IED y desigualdad de ingresos. El tercero estudia el fenómeno de la innovación tecnológica y productividad aplicada al caso uruguayo. Utiliza datos de trece economías en el periodo 1980–2009 y concluye que los resultados obtenidos en los tres ensayos permiten identificar el papel preponderante de la IED en el desarrollo económico de los países de América Latina.

Por su parte, Barbeito en sus tesis denominada *Inversión Extranjera Directa en Argentina (2003-2014) ¿El camino hacia la diversificación productiva?*, analiza los alcances de la inversión extranjera directa en Argentina en el período 2003-2014, a efectos de determinar su contribución a la diversificación y modernización del aparato productivo del país. En resumidas cuentas concluye que: “...la IED contribuyó de manera limitada a la diversificación de la matriz productiva argentina, reforzando un perfil económico de tipo extractivo con una fuerte vulnerabilidad externa” (2015, pág. 29).

Por último, Yussef Samsón (2017) en su trabajo “*Atracción de inversiones extranjeras directas: el caso argentino 2007- 2017*”, aborda las políticas de atracción de inversión extranjera directa (IED) de la República Argentina durante las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-en adelante). El texto se encuadra en la disciplina de las Relaciones Económicas Internacionales y aporta como conclusión que ambos gobiernos: “...llevaron políticas externas de atracción de IED sobre la base de dos patrones distintos de inserción internacional y modelos económicos de desarrollo, lo que imprime volatilidad político-económica en el país”. Esta tesis utiliza fuentes documentales y entrevistas a Kulfas y Kosacoff. A su criterio, Argentina se debe un debate profundo para diseñar estrategias políticas a largo plazo, con el fin de resolver qué tipo de inversiones se necesitan para cumplir nuestros objetivos de desarrollo.

Un aspecto no relacionado directamente con los marcos normativos es el que proporciona el abordaje del proceso de extranjerización de la economía argentina, con datos de sectores, montos, tipos de inversiones y procedencia, entre otros puntos. Entre estos estudios puede ubicarse el de Kulfas, Porta y Ramos (2002). Otro punto de vista adicional para tratar las InE, aunque ya no con atención a sus regímenes regulatorios, es el vinculado a los estudios sobre desarrollo, que dedican un capítulo especial a la influencia de las InE en los países periféricos. Por caso, trabajos como el de Bianco y Porta dan cuenta de cuatro modelos de desarrollo e inserción en la Argentina a partir del año 2001. Definen al primero como autárquico, dos de características neodesarrollistas (industrial y agrícola) y uno neoliberal<sup>30</sup>. Este tipo de estudios reconfiguran las formas de gobernar la población de Foucault para presentarlas en términos de modelos de desarrollo, de estrategias económicas.

A este abordaje puede sumarse la propuesta del brasileño Bresser Pereira, quien caracteriza al *mercantilismo* como el primer *desarrollismo*, e introduce matices en el *liberalismo* al hablar de *bismarckismo*, para referirse a la revolución industrial en los países centrales atrasados como Alemania y Estados Unidos. Menciona, a su vez, al *desarrollismo periférico* del modelo japonés y al *desarrollismo nacional* de los países periféricos como Brasil y Turquía, que no han logrado superar su dependencia de los países ricos. Otra categoría que utiliza es la de *desarrollismo socialdemócrata* de la edad de

---

30 El primero, el autárquico, supone desenganchar la dinámica local de la internacional, con una fuerte administración de los movimientos financieros y comerciales, a la vez que se erige una reserva de mercado a favor de los agentes económicos internos (públicos y privados), para que estos sean los encargados de liderar el proceso de acumulación. Los dos modelos siguientes, los neodesarrollistas, uno de base industrial y el otro agrícola, tienen en común favorecer el "*crecimiento acelerado y la diversificación productiva como las vías más idóneas para alcanzar el desarrollo*". Sus variaciones radican en el "*sector o las actividades elegidas para liderar el proceso de crecimiento y desarrollo*". El último de ellos, el de inspiración neoliberal: "*se basa en la integración plena del aparato productivo doméstico a las tendencias y dinámica de la economía internacional y comparte en los sustantivos el modelo de crecimiento y las instituciones económicas predominantes en la Argentina de la década de los noventa.*" (Porta & Bianco, 2005, pág. 36).



oro del capitalismo, considerado el segundo *desarrollismo* entre los países ricos, iniciado con el New Deal en Estados Unidos y Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Entre aquel primer *desarrollismo mercantilista* y el segundo ubicaba un período *liberal* relativamente largo en los países centrales (Bresser-Pereira, 2017, pág. 51).

Una tercer lectura a incluir en este punto es la obra de Maristella Svampa (2013), quien presenta categorías de análisis desde una mirada crítica de las formas de gobernar/estrategias de desarrollo posteriores a la crisis de los años 2001-2002. En su reflexión marca líneas de continuidad entre los llamados *Orden Neoliberal* y el *Nuevo Desarrollismo*, por lo que postula, provocativamente, la existencia de un nuevo consenso, al estilo del conocido Consenso de Washington, al que califica de *Consenso de los Commodities*.

Considera que ambos comparten la tendencia a consolidar un modelo de apropiación y explotación de los bienes comunes que avanza sobre las poblaciones, generando criminalización y violación de los derechos humanos. Asimismo, continua la vocación por reprivatizar las economías latinoamericanas fruto de la demanda asiática y el intercambio desigual de China con la región, generando nuevas formas de dependencia y dominación. Como conclusión, advierte sobre este nuevo Consenso y la formación de una ilusión desarrollista que recorre toda la región, instalando el escepticismo y la resignación frente a los límites del capitalismo progresista (Svampa, 2013, pág. 35).

Entre los últimos enfoques vinculados a la *economía política* está el que promueve superar los *saberes* tradicionales de los modelos centro-periferia y el análisis de la economía-mundo. El primero de ellos popularizado por Prebisch y la CEPAL en los años cincuenta y la Escuela de la Dependencia en los años sesenta y setenta. El segundo ejemplo provino de la elaboración de Wallerstein en la década del setenta y su planteo de un sistema mundial en el que la economía-mundo capitalista era determinante de todo cuanto acontecía a nivel planetario, desde la creación de las instituciones del mundo moderno (los Estados) hasta las posibilidades de desarrollo de cada una de

sus zonas. En este sentido, el trabajo de Bustelo Gómez (2003, pág. 146) plantea cuestionamientos dirigidos a ambas elaboraciones, a las que asocia con discursos rígidos, deterministas y parciales. El autor acepta incluso que si sus proposiciones eran acertadas en el contexto de los años setenta, ciertamente habían perdido actualidad y pertinencia con el auge de la globalización en los ochenta y noventa.

En contraposición a ellas, destaca los aportes de dos escuelas contemporáneas que han generado una abundante literatura teórica y empírica, y que guardan la vocación por renovar el pensamiento crítico en Economía frente al *neoliberalismo* y su vocación como *tradicción regulatoria predominante*. La primera está compuesta por el llamado *enfoque de la regulación* (ER) y sus incursiones en el campo de las relaciones económicas internacionales. La segunda está conformada por las teorías de *Economía Política Internacional* (EPI). Los dos enfoques dieron sus primeros pasos a mediados de los años setenta pero tuvieron escasa repercusión inicial entre los especialistas en economía mundial, quizá porque el primero no tenía un planteamiento internacional explícito y porque el segundo procedía sobre todo de los especialistas en Ciencia Política. Ciertamente, los orígenes del *enfoque de la regulación* se hallan en los trabajos de algunos economistas franceses que consideran que un modelo de desarrollo tenía tres componentes principales: régimen de acumulación, modelo de organización del trabajo y modo de regulación. Por su parte, la llamada Economía Política Internacional (EPI) surge a partir de elaboraciones de autores anglosajones (Bustelo Gómez, 2003, pág. 150).

Es relevante en este punto consignar una respuesta a éstas críticas que afectan la mirada teórica de Puig y su influencia cepalina, en el sentido de considerarla desactualizada frente a escenarios de la economía internacional de la postguerra fría. Como se dijo, Puig entendía el enfrentamiento entre las superpotencias como un principio ordenador del sistema internacional, que oscilaba entre la cooperación y el conflicto. Pero a este le agregaba la dimensión conformada por las asimetrías entre centro-periferia. De manera

que sin perjuicio del fin de la guerra fría, que podía haberse llevado consigo el primer postulado derivado del conflicto entre Oeste y Este, no ocurría lo mismo con el conflicto entre Norte y Sur. Incluso Puig sostenía que este se había profundizado, algo que las teorías elaboradas en el centro no advertían en su real dimensión (Simonoff, 2014).

Por último, puede reconocerse un abordaje de tipo histórico y descriptivo en textos con el de Frontons (2015), que se detienen a analizar el rol de las InE en distintas etapas, desde la década de 1950 en adelante, fijando la atención sobre la relación entre InE y el comercio exterior. Este último trabajo permite poner la atención sobre la regulación de las InE desde la historia económica. En este orden, un texto de consulta de suma utilidad para considerar el contexto y la orientación de las normas sobre InE, resulta ser *La Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2003)* de Mario Rapoport (2010), que recorre la historia económica argentina entre los años 1880-2003. Asimismo, otro texto que se considera como referencia por su mirada histórica de la inserción internacional del país y su autonomía regulatoria es la *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, obra dirigida por Andres Cisneros y Carlos Escudé (1998). El texto de más de quince tomos sirve para profundizar la perspectiva de las relaciones internacionales, a la vez que permite evaluar un punto de vista distinto al de Rapoport.

#### *Marcos normativos y autonomía desde las Relaciones Internacionales.*

En este apartado se plantea la cuestión de la autonomía regulatoria como condición de posibilidad para regular las InE. Es decir, las opciones y análisis dirigidos hacia los países *tomadores de normas*, como la Argentina. De allí la necesidad de recorrer brevemente la producción académica vinculada a la forma de obtener autonomía regulatoria, que abarca publicaciones del último medio siglo.

La primera referencia esta dada por Juan Carlos Puig (1980, pág. 153) quien define la *autonomía* como el desarrollo del Interés Nacional, objetivado por su uso racional, en el aprovechamiento al máximo por parte de los grupos internos de poder, de las debilidades y errores del centro (o los centros) de

poder mundial, a los cuales se encuentra adscripto<sup>31</sup>. Roberto Russell y Juan Tokatlian llaman a esta doctrina “realismo de la periferia” en contraposición a los realismos europeos y norteamericanos (Russell & Tokatlian, 2010).

Estas ideas de Puig, expuestas a principios de los años setenta, venían a romper el pesimismo de la época que marcaban publicaciones que hacían énfasis en el paradigma de la “dependencia”, cuyos precursores eran Dos Santos, Cardoso y Faletto, y que se reflejan, por caso, en el texto “*Dependencia y Desarrollo en América Latina*”<sup>32</sup>. Esta escuela dependendista no concebía márgenes de maniobra para los países de la periferia. No existía la posibilidad de una inserción internacional que permitiera preservar espacios mínimos de *autonomía* como para plantear sus propios objetivos de desarrollo. En términos del planteo de la tesis, esta idea podría traducirse en la imposibilidad de elaborar *prácticas* regulatorias propias sobre las InE, o aun las elaboradas por países centrales pero en las circunstancias que les resultaran propicias, sin importar si coincidían o no con el *saber predominante* de la época.

Una década después, luego de la guerra de Malvinas, el retorno de la democracia y la crisis de la deuda externa, dos autores actualizaron el debate sobre la autonomía y la inserción internacional del país. El primero de ellos, Carlos Escudé, desde el llamado por Russell y Tokatlian (2010, pág. 122)

31 Puig sostiene, que: “*el logro de una mayor autonomía supone un juego estratégico previo de suma cero, en el cual alguien gana lo que otro pierde [...] la maniobra estratégica que éste (el antiguo cliente) debe poner en movimiento sólo será exitosa en la medida en que el diagnóstico político referido al adversario (la potencia dominante) sea correcto y, como consecuencia, movilice recursos de poder que sean suficientes para dominar la voluntad del oponente*” (Puig, 1984, pág. 44).

32 “*El reconocimiento de la historicidad de la situación de subdesarrollo requiere algo más que señalar las características estructurales de las economías subdesarrolladas. Hay que analizar, en efecto, como las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente al mercado mundial y la forma en que se constituyeron los grupos sociales internos que lograron definir las relaciones hacia afuera que el subdesarrollo impone*” (Cardoso & Faletto, 1971, pág. 24).

“utilitarismo de la periferia” planteó que, en la mayoría de los casos, la confrontación entre la periferia y el centro había ocasionado pérdidas para el país más débil. Este era el corolario científico de su pensamiento, definido como la modernización del realismo periférico, sustentado en la experiencia traumática argentina a partir del liderazgo norteamericano desde 1945 (Escudé, 2012, pág. 12).

Escudé compartía con Puig la idea de un orden internacional jerárquico y desigual, con derechos y atribuciones distintos para los Estados. A su criterio, una correcta política exterior, liberal y democrática, debía privilegiar el desarrollo económico como definición misma del interés nacional. En otras palabras, Escudé aconsejaba para un país empobrecido como el nuestro, altamente vulnerable y de escaso valor estratégico para Estados Unidos, la puesta en práctica de una política exterior que eliminara las disputas políticas con las grandes potencias. Es decir, que redujera el ámbito de los enfrentamientos externos a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa con el bienestar y la base de poder del país (Escudé, 2012).

Las diferencias de Escudé con Puig surgían de la lectura de este último de la *autonomía* como una medida de la libertad de maniobra gubernamental. Mientras que para Escudé era considerada como una inversión o consumo de autonomía, que llevado al absurdo proyectaba ilimitada, al punto de que la Argentina había iniciado una guerra contra el Reino Unido, valiéndose de esa *autonomía*. La evaluación que proponía Escudé era considerar los costos del uso de esa *autonomía*. La historia evidenciaba que la mayoría de los enfrentamientos con los intereses de Estados Unidos había producido un consumo de *autonomía*, sin más beneficios que la vanidad de funcionarios y una antropomorfización del Estado, atribuyéndole sentimientos y enojos que no hacían más que perjudicar a la ciudadanía (Escudé, 2012, pág. 101).

El realismo periférico de Escudé sería criticado desde diferentes posiciones. Simonoff diría que no era posible la separación de la competencia comercial con las grandes potencias y el acuerdo en materias políticas o estratégico-

militares. El otro problema era que las ganancias eran eventuales y perpetuaban la necesidad del alineamiento para que algún día se vieran sus resultados (Simonoff, 2008, pág. 8). Otra lectura indicaba que evitar las confrontaciones resultaba en una política exterior que renunciaba a un modelo industrial capaz de competir con los países centrales (Aranda, 2004, pág. 47). Por su parte, Mario Rapoport indicaba que el grado de confiabilidad del país para con los países centrales (y podrían agregarse los IE), no provenía de la aceptación pasiva de la arbitrariedad y autoritarismo de las potencias, sino de las condiciones institucionales, económicas políticas y sociales del país, que incluían no descartar espacios de *autonomía* en función de esquemas de cooperación regional (Rapoport, 2010, pág. 774).

El debate teórico alrededor de la *autonomía* continuó en la década de 1990 y los años siguientes, y encontró nuevos desarrollos en algunos autores nacionales. Entre ellos cabe destacar la teoría de la *autonomía relacional* propuesta por Juan Gabriel Tokatlian y Roberto Russell. La misma debía entenderse como la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras. En palabras de estos autores, la defensa e incremento de los grados de *autonomía* de nuestros países no podrían provenir hoy de políticas nacionales o subregionales de aislamiento, de autosuficiencia o de oposición. Resultaba difícil para ellos imaginar la *autonomía* del modo como la habían pensado los realistas de la periferia, ligada a la autosuficiencia, baja participación en esquemas cooperativos y regímenes internacionales, e identidades nacionales que se construían por oposición (Russell & Tokatlian, 2010)<sup>33</sup>. Por último, a diferencia de Russell y Tokatlian, Guillermo Figari decidía mantener las categorías de Juan Carlos

33 En la práctica, la autonomía ya no se define por el poder del país para aislarse y controlar procesos y acontecimientos externos, sino por su poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo, en la medida que estas organizaciones constituyen el soporte institucional indispensable para el ejercicio de la autonomía. (Russell & Tokatlian, 2010, pág. 137).

Puig de *dependencia nacional y autonomía heterodoxa* para describir al accionar internacional de la Argentina y los demás países de la región, incluso hasta el inicio de la gestión de Néstor Kirchner<sup>34</sup>.

Un segundo punto a considerar desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales tiene relación con la idea de inconsistencia, inestabilidad y ejercicio errático de la política exterior argentina a lo largo del siglo XX. Se aborda este punto en la medida que se considera útil para entender, en especial, el período entre 1953 y 1980, en el cual se sucedieron siete Leyes específicas regulatorias de las InE, algunas de las cuales no llegaron a aplicarse por más de dos años<sup>35</sup>. También, aunque no directamente, al período 2002-2015, al que también se lo analiza desde el punto de vista de su coherencia interna.

Roberto Miranda (1994) advierte que la Argentina presentó una continuidad en la política exterior que: *“abarcó desde la batalla de Pavón hasta promediados los años cuarenta del siglo XX. A partir de allí la discontinuidad atravesó casi cuarenta años de política exterior. No sólo el proceso de desinserción internacional a través -entre otros aspectos- del*

---

34 Figari sostiene (2004, pág. 115) respecto de la política exterior de Kirchner que: *“pareciera que pretende transitar nuevamente la difícil empresa autonómica, tratando de aplicar una política autonomista heterodoxa...se creó un núcleo de poder latinoamericano por extractos, con base principalmente en Brasil. En este sentido, es significativo el Consenso de Buenos Aires que traza una alianza para profundizar el Mercosur y actuar conjuntamente ante los actores centrales (...) Lo cierto es que en el marco del Mercosur se quiere crear una zona de libre comercio con los países de la Comunidad Andina y otro con la Unión Europea...De ahí que la formación de zonas de libre comercio son auspiciosas en tanto y en cuanto sus normas y sus prácticas resulten equitativas para las partes. Crear un mercado ampliado para beneficio de las corporaciones multinacionales y aceptar otras cuestiones como compras de gobierno, propiedad intelectual, garantías a las inversiones que aumentan los beneficios para una de las partes, no es negocio. De esta manera, no se disminuirá la vulnerabilidad, sino que aumentará”.*

35 Leyes específicas regulatorias de las InE entre 1950 y 1980: N° 14.222, 14.780, 18.587, 19.151, 20.557, 21.382, 22.208.

*retroceso relativo en los mercados mundiales y de la desvalorización estratégica de la Argentina justifica la discontinuidad en la política exterior. También la inestabilidad político-institucional originada en la sucesión de gobiernos de facto y de gobiernos constitucionales que en forma casi pareja se reparten ese período contribuyó a ello”.*

Por su parte, Juan Gabriel Tokatlian (1999) alega que uno de los supuestos más arraigados en las conceptualizaciones acerca de la política exterior es que hasta 1989, año de la asunción de Carlos Menem como presidente, el país tuvo un comportamiento errático en su política internacional frente a las naciones desarrolladas. El autor toma como ejemplo las votaciones en el sistema de Naciones Unidas y la oposición histórica del voto argentino con el norteamericano. A su criterio, hasta 1989, la política exterior nacional era incoherente por oscilar entre la ciega adhesión y el desatinado desafío a Occidente.

Por su parte, Andrés Fontana (2006) sostiene que del análisis de la política exterior argentina reciente todavía surge la impresión de que se trata de una política errática: cambia sustancialmente con cada gobierno y carece de la orientación que sólo la defensa de un conjunto de intereses de fondo, relativamente permanentes, puede ofrecer. A modo de compensación, cree también que hay numerosas políticas de Estado que han continuado en el tiempo, pero que no tienen la misma visibilidad que las disputas. En tanto, Roberto Russell (1984, pág. 175) subraya que incluso dentro de un mismo gobierno, como fue la dictadura militar (1976-1983), existieron rupturas pronunciadas en la política exterior, producto de las disputas entre los mandos militares.

Rapoport y Figari también abordan el tema de la inestabilidad de las políticas exteriores. El primero habla de las ya mencionadas “...*pugnas y disputas por la política exterior del país*” en base al posicionamiento respecto al centro y la debilidad argentina (Simonoff, 2012). Esta preocupación de Rapoport acerca de las dos variables contrapuestas sirve de antecedente para desarrollos teóricos de Figari ya en la década de 1990, en su obra “*Pasado, Presente y Futuro de la política exterior argentina*”. Este



autor plantea que durante importantes períodos de nuestra historia existió una Argentina dualista que, al menos desde el comienzo de la segunda guerra mundial, generó una incapacidad para perseguir objetivos válidos y dio como resultado una crisis que continuaría en el país por décadas (Figari, 1993).

A modo de síntesis vale recurrir a lo considerado por Alejandro Simonoff, en cuanto a destacar que la falta de consenso constituye una variable de la imposibilidad de trazar una política exterior estable y coherente. En lo que interesa a la tesis, esa discontinuidad en la política exterior y modelos de desarrollo guarda un reflejo en la inestabilidad de los marcos normativo sobre InE entre 1953-1980 (2009, pág. 194).

A modo de comentario final del apartado podría resaltarse esta notable coincidencia entre los ciclos de política exterior, estrategias de desarrollo y regulación de las InE. Esta correlación pone en valor la idea de evitar análisis fragmentados y parciales, así como de dar cuenta de la interrelación entre la inestabilidad normativa, los modelos de inserción internacional pendulares y la condición de país tomador de normas de la Argentina.

#### *Los estudios sobre la gubernamentalidad*

Como se mencionó, los estudios relativos a la gubernamentalidad realizados por Foucault en sus cursos de 1978 y 1979 permanecieron inéditos durante años, a excepción de algunos textos reunidos a partir de anotaciones de alumnos y grabaciones fragmentadas. Sobre la base de esos materiales incompletos, que presentaban la idea del reemplazo de la sociedad disciplinaria por otra de control, se trazaría el camino para un nuevo campo de investigación, de características heterogéneas y en permanente expansión. Este prosperó entre autores franceses contemporáneos de Foucault, como Deleuze, pero adquirió un mayor impulso entre investigadores de países anglosajones (Reino Unido, Canadá, Australia, Estados Unidos), bajo el nombre “governmentality studies”.

De allí la denominación atribuida de “anglofoucaultianos”, pero que luego se extendió a países como Alemania, Francia y España. Entre los representantes más difundidos de los estudios gubernamentales se

encuentran Peter Miller, Nikolas Rose, Colin Gordon, Graham Burchell y Mitcheal Dean, entre otros. Un punto de referencia entre ellos para la construcción del campo disciplinar fue la publicación del libro “*The Foucault effect: studies in Governmentality*” de los autores Burchell, Gordon y Miller, en el año 1991. Pablo de Marinis destaca además la formación de redes de investigadores reunidos en los años 80 en la llamada “History of the Present Research Network”, con sede en Londres, como espacio de intercambio y encuentro (1999, pág. 74). El trabajo colectivo terminó por consolidar una subdisciplina de las ciencias sociales poco traducida al español, preocupadas por el “cómo” del gobierno y preguntas relativas al modo en que gobernamos y somos gobernados (Grinberg, 2007, pág. 97).

Entre las diferentes áreas en las cuales se desarrollan los estudios de la gubernamentalidad pueden mencionarse los trabajos de autores como Miller y Rose, que se ocupan de la analítica de la gubernamentalidad en sociedades avanzadas, en relación a las reglas de juego que subyacen a la acción gubernamental y no a los sujetos de esa acción. Su propósito no es explicar el modo en que la vida social es “realmente” gobernada, sino el tipo de *tácticas, técnicas* y formas de conocimiento que son puestos en marcha para llevar a cabo ese gobierno. Por caso, Rose se pregunta en su libro “*Governing the soul*” acerca de las *técnicas* de subjetivación presentes en el discurso terapéutico, que hacen posible a una persona elegir entre diferentes opciones y asumir con responsabilidad la gestión de su vida, sin recurrir a la asistencia del Estado (Castro Gómez, 2015, pág. 200).

Por su parte, Thomas Lemke, sociólogo alemán de la Universidad de Frankfurt, en su libro “*Gouvernementalitat und Biopolitik*”, se propone ampliar las bases de las reflexiones de Rose en función de considerar las nuevas tecnologías biomédicas, como el mapeo genético, dirigidas a facilitar la gestión de riesgos sin necesidad de detenerse en los síntomas de los individuos. Este autor da cuenta que la responsabilidad por la mejoras de las condiciones de vida de la población ya no recaían en el Estado en el sistema de salud pública y demás prestaciones gubernamentales, sino en actores

privados, como el individuo, la familia, las empresas (Castro Gómez, 2015, pág. 215).

En tanto, en España pueden destacarse los trabajos del filósofo Francisco Vázquez García (2009), quien realizó investigaciones sobre la biopolítica relacionada a la historia de España, en especial en su obra *“La invención del racismo”*, en la cual documentó distintas etapas del gobierno de la población entre los años 1600 a 1940. El amplio espacio temporal del trabajo le permitió incluir desde la problemática de la despoblación en el siglo XVII y la “calidad” de la misma, hasta el disciplinamiento de la pobreza y las *prácticas* para gobernarla (segregación, control, estigmatización, deportación). También la introducción de las “policías”, entre ellas la sanitaria, vinculada a los procesos vitales, junto a los dispositivos de seguridad, la evolución de las políticas de beneficencia y las de previsión.

En cuando a textos de autores argentinos y de la región se consideran los trabajos de Pablo De Marinis Cuneo (1999) *“Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (Un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)”*, Pablo Ciocchini (2013) *“Domando a la bestia: las reformas en la justicia penal bonaerense para eliminar la demora judicial”* y Castro Gómez *“Historia de la gubernamentalidad I: Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault”* (2015). A la lista pueden sumarse otros textos de reciente y heterogénea producción<sup>36</sup>.

De su lectura general se advierten dos elementos. En primer lugar la versatilidad de las herramientas teóricas foucaultianas para abordar

---

<sup>36</sup> Entre otros, se consideraron los textos de Isabelle Lorey vinculado a la normalización de los productores culturales; de Juan Omar Agüero sobre la gubernamentalidad financiera y sus diferencias con el neoliberalismo; de José Giavedoni en materia de gobierno de la pobreza y la economía social como dispositivo de gobierno; Sebastián Carenzo y María Inés Fernández Álvarez y su trabajo sobre formalización de las prácticas de los cartoneros; de Tomás Speziale relativo a la gubernamentalidad neoliberal en la escuela secundaria de la ciudad de Buenos Aires; y los estudios de Victoria Haidar sobre la gubernamentalidad neoliberal en los discursos de Alvaro Alsogaray o el referido a los trabajadores en riesgo.

investigaciones en los campos más diversos. En segundo orden, su escasa utilización para estudios de economía política y análisis legal.

### ***III.- Estrategia Metodológica***

La estrategia metodológica de la tesis se estructura en base a la perspectiva teórica de Foucault sobre la gubernamentalidad, inscrita en los sesenta casos seleccionados sobre un universo de tres mil normas jurídicas relevadas, que recorren quinientos años de historia. Las variables para abordar un conjunto tan abarcativo de casos resultan necesariamente pocas, de forma tal de no perder capacidad explicativa, además de hacer posible y viable la investigación.

Entre los elementos característicos de éstas variables está el hecho de resultar útiles para evaluar normas tan disímiles como las que adoptaron gobiernos democráticos como militares, monarquías y gobiernos de provincia. En segundo lugar, su capacidad para permitir un análisis propio de cada norma, pero también de ponerlas en relación con los demás casos considerados. En línea con ello, las variables seleccionadas hacen posible el ejercicio de la comparación entre diferentes normas, en función de lo cual cada capítulo, con su bloque de casos, constituye una instancia de confirmación de las conclusiones arribadas en el capítulo anterior, o su refutación. Se trata, en otras palabras, de herramientas de construcción y caracterización de las tradiciones regulatorias, sus *prácticas* e interacciones, en lo que podría definirse como un efecto cascada, que permite ir erigiendo nuevas conclusiones sobre la base de lo considerado en análisis previos.

La primera de esas variables tiene que ver con las *formas de la regulación jurídica de las InE*. Se plantea, en tal sentido, el seguimiento de la trayectoria de distintas *prácticas* regulatorias en el DIE de la Argentina y la realización de un mapa de *prácticas* por capítulo, de manera de facilitar su análisis particular, pero también sus interacciones, sus “viajes” entre distintas *tradiciones regulatorias*, su funcionamiento en red, la conformación de *dispositivos y formatos característicos*, junto a los *saberes y tradiciones regulatorias predominantes* que las ordenan. A partir de allí se

plantea inductivamente arribar a una relectura y caracterización de la *gubernamentalidad* sobre las InE de la Argentina en distintos períodos, en especial el más reciente, entre los años 2002-2015. En ésta línea, se realizan análisis eminentemente jurídicos de alrededor de sesenta casos, algunos de los cuales incluyen decenas de otras normas, en función de una mirada diacrónica que permita comprender la conformación del DIE en la Argentina, con sus mutaciones y continuidades, sus fragmentaciones y su coherencia.

Ahora bien, un objetivo propuesto como es comprender al DIE, excluye del abordaje previsto la idea de reunir todas las expresiones normativas en las que directa o indirectamente se reguló a las InE, sin importar su fecha. En concreto, se entiende que los casos seleccionados constituyen una muestra suficientemente representativa como para alcanzar un punto de saturación, sin perjuicio de lo cual otras investigaciones pueden ocuparse de rastrear otros casos que completen el disperso universo de normas que regulan las InE. La tesis, en ésta línea, viene a ampliar lo investigado hasta aquí, pero no a completarlo.

La segunda variable, vinculada a la *Economía Política*, lleva la atención hacia la *Razón de Estado* planteada por Foucault y presente en los marcos normativos sobre InE. *Razón de Estado* que introdujo, en el marco de distintas *tradiciones regulatorias*, justificaciones para restringir *derechos* de los IE en función de riesgos sobre la soberanía, la seguridad del territorio, el orden público o la balanza de pagos. Un rasgo identitario a caracterizar de cada *tradicón regulatoria* resulta ser la administración de ese equilibrio entre *Razón de Estado* y los *derechos* de los IE.

El énfasis en este caso está puesto en la mirada desde la *Economía Política*. De lo que se trata es de prestar especial atención, en términos de continuidad y ruptura, a las justificaciones utilizadas para restringir los derechos de los IE junto a la preminencia del interés público o privado contenido en las normas del DIE, en distintos períodos.

La tercera variable, vinculada a las Relaciones Internacionales, resulta la condición de país *tomador de normas* de la Argentina, en tanto objetivación

de las restricciones externas que limitan la gubernamentalidad sobre las InE. El análisis reúne las dificultades para seleccionar, utilizar y modificar los *saberes y prácticas* creados por los países emisores de normas jurídicas sobre inversiones extranjeras, en función de los intereses de desarrollo del país. Analizar este punto permite considerar las condiciones de posibilidad de la periferia, su *autonomía* reducida para definir su propio DIE. En concreto, interesa recoger y analizar de casos históricos y la experiencia de los años 2002-2015 distintas alternativas de gubernamentalidad que expresen opciones posibles: aceptación pasiva de las *tradiciones regulatorias predominantes*, desafío a las mismas o aceptación selectiva, temporal o temática.

En conjunto, las tres variables mencionadas permiten un diálogo fluido entre el marco teórico y el campo, y evitan caer en análisis meramente descriptivos o teóricos que impidan alcanzar los objetivos de la tesis. El resultado debería permitir mejorar la comprensión de los marcos normativos sobre InE. En primer lugar sobre el periodo 2002-2015, pero también sobre los previos, además de hacer posible una mirada sobre el DIE global e interdisciplinaria.

En base a lo dicho se trabaja fundamentalmente sobre fuentes documentales, entre ellas las ya mencionadas más de tres mil normas jurídicas que regularon directa e indirectamente las InE a lo largo de quinientos años. En apoyo de la relectura de los textos legales, como se dijo, se utiliza bibliografía jurídica, de economía política y relaciones internacionales.

Las fuentes documentales son, en primer término, la Constitución Nacional, leyes del Congreso Nacional y decretos del Poder Ejecutivo. Todos ellos son extraídos de la página oficial de información jurídica del Ministerio de Economía: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar). En tanto, los tratados bilaterales, multilaterales y acuerdos internacionales firmados por Argentina, se recogen del repositorio de la página de internet del Ministerio de Relaciones Exteriores: [www.tratados.cancilleria.gov.ar](http://www.tratados.cancilleria.gov.ar). Se utilizan también versiones taquigráficas de debates parlamentarios entre 2002 y 2015, que se encuentran en las páginas oficiales: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) y

*www.diputados.gov.ar*, junto a un fallo judicial con su cita correspondiente. A fin de facilitar su consulta, una parte relevante de la normativa citada se facilita como anexo de la tesis en un pen drive.

El método del que se vale el trabajo es el análisis textual, que procura interpretar los elementos internos y los externos de cada documento en cuestión. Tal como sostiene Bardin (1991), el análisis de contenido es un conjunto de instrumentos metodológicos, al servicio de lo que denomina discursos: contenidos y continentes diversificados. Estas técnicas múltiples pueden incluir desde frecuencias de reiteración de formulaciones textuales que se traduzcan en codificaciones, hasta inferencias.

Interesa remarcar que en la actualidad se acepta que los investigadores están atravesados por la subjetividad de sus trayectos personales y formativos, por ende de una subjetividad que los permea sin que esto perjudique la mirada al momento del ejecutar su trabajo. Es por esto que se abre paso a la: “*inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción (o eventualmente de recepción), con ayuda de indicadores (cuantitativos o no)*” (Bardin, 1991, pág. 29).

Henry y Moscovici (1968, pág. 23) sostienen, desde la génesis de estos estudios, que: “...*todo lo que se dice y escribe es susceptible de ser sometido a un análisis de contenido*”. Este proceso se enmarca en una investigación que aspira a descubrir, a partir del contenido de normas jurídicas, interacciones entre *prácticas* de diferentes racionalidades y trayectorias, con el objetivo de caracterizar gubernamentalidades de períodos históricos recientes<sup>37</sup>, en lo que podría definirse como una “*historia del presente*”, en los términos en que Foucault definía la emergencia histórica de formas de poder que aún hoy día nos constituyen (Castro Gómez, 2015, pág. 3). Como sugiere Rapoport: “*Lo fascinante de*

---

37 En la lectura de De Marinis: “En cada situación histórica se combinan las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno de una manera particular. No existe entonces una gubernamentalidad, percibida de manera abstracta o general, sino sólo gubernamentalidades, modalidades diferentes de encastre de ambas instancias analíticas” (De Marinis Cuneo, 1999, pág. 90).

*la historia es que constituye un camino de doble vía. Nos remite al pasado para entender las señales del presente, pero nos da también los instrumentos para encontrar en el presente las huellas indelebles del pasado”* (Rapoport, 2010, pág. 21).

En función del análisis de trayectorias y rupturas de *saberes y prácticas* se advierte que el trabajo incluye realizar comparaciones de algún tipo. Esto abre la puerta al campo de estudios comparativos en ciencias sociales, el cual resulta extenso y presenta, como señala Ragin, casi cien años de desarrollo comparando especialmente grandes unidades macrosociales, típicamente estados nacionales (Ragin, 1987), aunque también se ha probado su utilidad para analizar otras unidades sociales.

De acuerdo a los objetivos previstos en la tesis, la comparación viene a colaborar en el descubrimiento de regularidades o leyes en la realidad social mediante el control de las múltiples condiciones o factores capaces de causar un efecto o fenómeno dado. Así, al comparar es posible controlar fuentes de variación de la ocurrencia de un fenómeno social (Colino, 2004, pág. 2). La comparación se presenta entonces como una estrategia analítica con fines no solamente descriptivos sino también explicativos, orientado por sobre todo, a poner hipótesis a prueba (Pérez Liñán, 2007, pág. 1).

Resulta posible reconocer el uso de las comparaciones en distintas disciplinas, desde la política comparada y los estudios internacionales, la sociología histórica y la ciencia política, hasta el derecho comparado. Estas expresiones de un mismo fenómeno han adquirido matices y desarrollos propios, aunque comparten consideraciones comunes. A tal punto que Piovani afirma que en la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales se encuentra muy difundida la idea según la cual la comparación es un método de investigación, e incluso el método distintivo de las Ciencias Sociales (Piovani, 2009).

En conclusión, la propuesta metodológica propone la forma en la cual se prevé analizar las racionalidades gubernamentales en la regulación de las InE en la Argentina. En este sentido, es preciso dar cuenta que, a partir de la propuesta teórica foucaultiana, la definición de variables y la selección de



casos en términos de muestra representativa, se privilegiaron algunas miradas con vistas a poner a prueba la hipótesis. En particular, se privilegió el abordaje de los *formatos característicos* (tipos de acuerdos o normas autónomas cuya reiteración los vuelve representativos de la gubernamentalidad de un periodo), la observación de casos que permitan reflexionar acerca de la relación entre reglas y excepciones, *tradiciones regulatorias predominantes* y prácticas que “viajan” entre gubernamentalidades (lo que permite analizar la coherencia interna de los procesos regulatorios), la regulación durante crisis graves (en general económicas, que ponen en peligro la *Razón de Estado*), la inestabilidad normativa (en especial sobre *normas autónomas no nominales*, que ayudan a explicar la condición de *país tomador de normas*), los procesos de fragmentación y unificación del DIE y los cambios y quiebres entre distintas *tradiciones regulatorias*.

De todo ello se pretende, como se dijo, extraer relecturas que arrojen luz sobre *saberes, técnicas, dispositivos y prácticas* destinadas a regular el comportamiento económico de los extranjeros en período determinado, en sintonía con lo hecho por Foucault en sus reconocidas investigaciones sobre el castigo penal, los hospitales o la cárcel (Foucault, 2012, pág. 125). Por último, se explicita que la tesis adoptó la clasificación foucaultiana de las *tradiciones regulatorias* para dividir sus capítulos.

## **Capítulo Segundo. El camino desde el Estado de Justicia al liberalismo**

---

### ***I. Introducción***

El presente capítulo refleja las regulaciones jurídicas que incluyeron derechos y plantearon restricciones para ciudadanos extranjeros en el territorio que conformaría la Argentina. Su inclusión en el trabajo se explica

en razón del interés por observar un conjunto de *prácticas* en el marco de los *saberes y tradiciones regulatorias predominantes* previas al *liberalismo*.

El capítulo presenta también los primeros ejemplos de la interacción entre la *Razón de Estado* y los *derechos de los ciudadanos extranjeros*. Puede adelantarse que en este primer capítulo los riesgos territoriales o de seguridad pública constituyeron los justificativos para la introducción de recortes a los derechos de los particulares, entre ellos los IE. La condición de *país tomador de normas* también se manifiesta en esta instancia. Luego de la etapa colonial, en la cual la regulación era emitida por la metrópoli, durante el primer período independiente se adoptaría como *práctica* la fijación *bilateral* de derechos para IE mediante tratados con terceros países. Este *formato característico* significaba regular con otros países, es decir de manera no *autónoma*, lo que ocurriría con los IE en el país.

Como también se dijo, el presente período no ha sido abordado siquiera como referencia entre los trabajos que consideran la regulación de las InE en la Argentina, por lo que se plantea en este punto cubrir una laguna del campo de investigación. Como elemento paradigmático de la etapa, puede anotarse que se regulaba a los extranjeros, inversores, comerciantes o trabajadores, en tanto personas físicas. De allí las cláusulas sobre las condiciones personales de su llegada y establecimiento en el territorio, así como sus derechos civiles y religiosos.

## ***II.- Yo el Rey. Restricciones para extranjeros en las colonias americanas.***

### ***1.- Legislación colonial. Expulsión, segregación y registro.***

El primer caso a tratar, a modo de antecedente del DIE, proviene de la legislación colonial reunida en la Recopilación de las Leyes de Indias. Este cuerpo de normas jurídicas españolas incluía las cláusulas sobre la residencia y actividades habilitadas a los extranjeros en el territorio que conformaría la Argentina. En el año 1680 el Rey Carlos II las promulgó por Real Cédula del 18 de mayo, en lo que supuso la finalización de un arduo trabajo por parte de los codificadores de la metrópoli, quienes debieron

reunir en un mismo cuerpo la dispersa y casuística legislación para las colonias dictada por distintos monarcas, a lo largo de casi doscientos años de ocupación española en América. El nuevo código estaba integrado por las llamadas Leyes de Burgos, las Leyes Nuevas y las Ordenanzas de Alfaro. Dividida en nueve libros y cuatro tomos, se ordenaban temáticamente: asuntos religiosos, la estructura de la burocracia colonial, los deberes y atribuciones de virreyes y gobernadores, las normas sobre población, el reparto de tierras, la minería, la organización rentística, la acción policial y la moralidad pública.

La voz que enunciaba ese orden legal incuestionable era la del monarca soberano de los siglos XVI y XVII, quien era, en palabras de Foucault: “... *la persona capaz de decir no al deseo de cualquier individuo*” (2006, pág. 97) En esos tiempos la seguridad del territorio, sin perjuicio de la legitimidad o no de esa posesión, constituía el problema político central<sup>38</sup>. Las decisiones reales llevaban implícita la *Razón de Estado*, que indicaba lo que se consideraba necesario y suficiente para que el Estado conservara intacta su integridad. El objetivo era la conservación, crecimiento y la felicidad del Estado en su concepción territorial, para lo cual era menester que todas las decisiones estuvieran alineadas a esos fines.

La materia relativa a los comerciantes extranjeros estaba incluida en el libro noveno de la Recopilación de las Leyes de Indias, dedicado a abordar la cuestión comercial y los medios de regularla. Había allí un título específico, el N° 27, denominado: “*De los extranjeros que pasan a las Indias, y su composición, y naturaleza, que en ellas pueden adquirir para tratar y contratar*”. También el título N° 26 contenía cláusulas que afectaban a los

---

38 España era, en el siglo XVI, la primera potencia europea y su presencia militar imponía temor en los demás países. Su dominio incluía además de los reinos de Aragón y Castilla, buena parte de Europa Central, los Países Bajos y el Franco Condado. A su vez, Aragón dominaba Cerdeña, Sicilia y toda Italia al sur de Roma, En tanto, Castilla aportaba el recién descubierto continente americano. También serían españolas las islas Azores y las del Cabo Verde, las Filipinas, Guinea, el Congo, Angola, Ceilán, Borneo, Sumatra y las Molucas.

comerciantes extranjeros. Se titulaba: “*De los pasajeros, licencias para ir a las Indias y volver a estos reinos*”<sup>39</sup>.

En una primera lectura de ambos títulos puede observarse que se prestaba especial atención al origen religioso de los extranjeros que “pasaban” a América. En tal sentido, se buscaba explícitamente transmitir y preservar para el amplio territorio americano la fe católica, a la que se ayudaba y estimulaba. Sin dudas, si la seguridad del territorio era el principal ordenador de la normativa en general, y fundante de la *Razón de Estado*, otro punto destacado era la expansión y sostenimiento de la fe católica (Capdequi Ots, 1965, pág. 13).

Durante el primer siglo de la conquista, la población de extranjeros en el nuevo territorio colonial se administró de acuerdo a un *sistema de registros*, de anotaciones respecto de personas y bienes de extranjeros<sup>40</sup>, que tenía como regla la prohibición general a los extranjeros de pasar al nuevo territorio conquistado, pero que admitía excepciones. La condición establecida para la admisión del establecimiento y registro de los extranjeros era cumplir el trámite de la naturalización, junto a otros que fueron variando con el tiempo (Capdequi Ots, 1965, pág. 24).

Registrar significaba la posibilidad de ordenar y controlar la presencia de extranjeros en un territorio cuyo centro se ubicaba del otro lado del Océano Atlántico. Registrar significaba también la posibilidad de autorizar la presencia de algunos extranjeros en América y rechazar la de otros, pero bajo un criterio general de desconfianza hacia personas que podían convertirse en enemigos y suponer un tipo de peligro para el territorio (Jiménez de Muñana, 1994, pág. 566). Por tanto, como prevención, nada

<sup>39</sup> Biblioteca de textos digitalizados. Fondo Antiguo. Universidad de Sevilla:

<http://fondosdigitales.us.es/fondos/libros/752/38/recopilacion-de-leyes-de-los-reynos-de-las-indias/?desplegar=8193&desplegar=8190&desplegar=8202>, consultado el 10.02.2016.

<sup>40</sup> Vale decir que durante las primeras décadas de la conquista se incluía dentro de la categoría de extranjeros a los españoles peninsulares no castellanos.

debía circular en el espacio de dimensiones planetarias de la conquista española que no fuera antes seleccionado, controlado y sopesado, frente a los peligros que derivaban de un tráfico económico que era acechado por potencias competidoras<sup>41</sup>.

De forma tal que por medio de la *práctica* de las *licencias y registros* se autorizaba a los extranjeros matriculados y naturalizados a tener actividad comercial, o simplemente residir en los nuevos territorios de la Corona. Las Leyes N° II, III, IV y VI del título 27, Libro Nono, emitidas por el Rey Felipe II, a mediados del siglo XVI, reflejaban ese procedimiento. Igualmente, una de las restricciones explícitas era que la autorización para ejercer actividades comerciales para los extranjeros no debía permitirles participar del tráfico entre las colonias y Europa, que irremediablemente debía ser monopolizado por comerciantes de origen español<sup>42</sup>. Los extranjeros debían conformarse con participar de actividades productivas

41 Entre los años de 1564 a 1566, había quedado establecido que anualmente partirían de Sevilla dos flotas distintas: una para Nueva España y otra para Tierra Firme. La primera debía salir en primavera con rumbo al Golfo de México, llevando naves no sólo para el puerto de Veracruz, sino para el de Honduras y los de las Antillas. La segunda salía en agosto, con rumbo al istmo de Panamá, Santa Marta y otros puertos de la costa norte de la América del Sur. Esta minuciosa y exclusivista reglamentación del comercio entre España y las Indias tuvo su complemento en las medidas restrictivas promulgadas para el comercio intercontinental entre los distintos puertos de América. Por caso, no se permitía que el comercio entre Europa y la América del Sur tuviera lugar por el puerto de Buenos Aires y que el comercio con los puertos del Pacífico se hiciera por el estrecho de Magallanes (Capdequi Ots, 1965, pág. 44).

42 Ley IV. Título: Que los extranjeros, aunque lleven licencias, no pasen de los puertos, y vendan en ellos las mercaderías. El mismo y la princesa D. Juana G. en Valladolid, en 17 de mayo de 1557: *Ningún extranjero, que pasare a las Indias con licencia nuestra en Navíos Españoles, o Extranjeros pueda subir, ni suba con sus Negros, mercaderías, o géneros del puerto donde llegare, arriba, y los venda allí precisamente, trayendo lo procedido a estos Reynos, y Caja de Contratación, registrado conforme a lo dispuesto*". Ley VI. Título: Que ningún extranjero rescate oro, ni plata, ni cochinilla. D. Felipe II y Princesa G.: *"Ningún extranjero pueda entrar en las indias por si, ni por interpósita persona rescatar oro, ni plata, ni cochinilla en tiangués, ferias o mercados, ni en otra ninguna parte, pena de perder lo que así contratare, y la mitad de todos sus bienes, aplicados a nuestra Cámara, y Fisco, aunque tenga licencia general para tratar, y contratar en las Indias"*.

alternativas o complementarias dentro del mercado interno colonial. No obstante, Gonzalez (2003, pág. 86) da cuenta que ésta prohibición vinculada al monopolio colonial español era burlada por licencias otorgadas por las autoridades peninsulares para permitir actividades comerciales que beneficiaran a la corona, como el tráfico de esclavos. Jacobs refiere que la regla para los extranjeros era llegar a América sin licencia ni registro alguno (Jacobs, 1995, pág. 37).

Las órdenes reales hacían énfasis en prohibir la obtención de beneficios para los extranjeros producto de rentas del intercambio con Europa, y menos aún, que pudieran retirar el oro y metales de América. Un detalle interesante era el estímulo a la “Cámara y Fisco”, instituciones que ejercían el control sobre el tráfico mercantil, a denunciar los incumplimientos de las normas, a cambio de reservarse una parte del dinero obtenido para dichos organismos y sus funcionarios<sup>43</sup>. Esto venía a desalentar las interpretaciones flexibles o simples suspensiones de la normativa peninsular por parte de las autoridades intermedias, en lo que se conocía como la práctica del “*se acata pero no se cumple*” (Capdequi Ots, 1965, pág. 14).

La cuestión tenía una importancia especial en razón de ciertas situaciones no previstas. Había comerciantes extranjeros que habían pasado a América irregularmente, sin registrarse y, una vez establecidos, gestionaban ante los representantes americanos del Rey la autorización para residir,

---

43 Ley II. Título: *Que la Caja averigüe los extranjeros, que cargaren en cada viaje, y haya libro de los que tienen, y no tienen licencias*. D. Felipe II en Aranjuez a 4 de octubre de 1569. D. Felipe III en Madrid a 25 de diciembre de 1615: *“Mandamos, que al tiempo de partir los galeones, y flotas, el presidente, y jueces de la Caja hagan averiguación de los extranjeros que cargaren para las Indias, sin tener licencia, y naturaleza, y procesan contra ellos como hubiere lugar de derecho, y leyes de este título, y que en la dicha Caja haya libro en que se tome la razón de los extranjeros, que puedan tratar en ellas, y de los que no pueden, para que conste y se cumple lo ordenado”*. Lo mismo cabe para las mercaderías:

Ley III. Título: *Que los oficiales Reales de las Indias averigüen las mercaderías de extranjeros, que llegaren en flotas, y armadas*. D Felipe Segundo en el Escorial, 4 de setiembre de 1569: *“Nuestros oficiales Reales de los Puertos, y partes de las Indias, con toda diligencia, luego que llegaren las Armadas, y flotas, inquieran, y procuren saber, que mercaderías van en ellas, que sean de extranjeros, y la envíen por terceras personas, sin nuestra licencia, ni permisión, y las tomen por perdidas, y apliquen a nuestra Cámara, y Fisco, y procedan contra las personas en cuya cabeza se hubiesen enviado por todo rigor de derecho, dándonos luego aviso de ello, y de los que de estos Reynos las hubieren configurado, para que mandemos hacer lo que convenga”*.

procedimiento que se llamaba *composición*. Frente a ello, las Leyes de Indias prohibían a los funcionarios americanos entenderse con esos extranjeros y reafirmaba la concentración de todas las decisiones en la metrópoli. Lo dicho implicaba la negación absoluta a permitir que las autoridades delegadas afincadas en América regularan el establecimiento de extranjeros, aunque no fuera más que para casos concretos. Estos debían ser territorios *tomadores de normas* dictadas por las autoridades en Europa.

Dicha *composición* como elemento complementario del *registro* sobre el territorio de los extranjeros ya asentados, incluía parámetros que se utilizarían para definir quienes debían ser aceptados y quienes eventualmente podrían ser expulsados. Aquí se introducía la práctica de la *selección*. Se trataba de un conjunto de normas que establecían que tipos de extranjeros iban a ser catalogados como útiles a los intereses coloniales y, por tanto, no debían ser incluidos en las listas de eventuales *expulsados* y *confiscados*<sup>44</sup>. Así, no sufrirían las expulsiones quienes hubieran brindado un servicio a la corona y los hijos de los extranjeros sin licencia. En tanto, había tratamientos especiales para los clérigos y las mujeres, que eran aún más restrictivos que el régimen general para extranjeros. Capdequi Ots

---

44 Ley XIII. Título: *Que en la composiciones se disimule con extranjeros, de esas calidad.* D. Felipe Segundo, en Madrid, a 13 de enero de 1596: **“Si a nuestro real servicio conviniere hacer composición de extranjeros, y reducir esto a nuestra gracia y merced, con las calidades que** parecieren convenientes. Ordenamos, que si habiendo mucho tiempo que pasaron a las Indias nos hubieren servido en los descubrimientos o alternaciones, y estas casados, y con hijos y nietos, aunque tengan la calidad de extranjería, se pueda disimular en las dichas composiciones, y se haga alguna más comodidad a los que fueren vasallos nuestros, respectivamente a los que no lo fueren”. Ley XV. De los nacidos y criados en estos Reynos, hijos de padres extranjeros. El mismo. Allí: “Con los nacidos, y criados en estos reynos, hijos de padres extranjeros, y que hubieren pasado a las Indias sin licencia, cuando mandaremos componer extranjeros, se guarde lo mismo que estuviere ordenado con los que tuvieren naturalezas en ellos, o licencias para contratar en las Indias”.

Ley XVI. *Que no se compongan clérigos, ni mujeres extranjeras.* El mismo. Allí.: “Mandamos, que en las comisiones que diéremos para componer extranjeros, no se comprendan clérigos, ni mujeres extranjeras”.

Ley XXIII. *Que los extranjeros naturalizados en estos Reynos, se puedan componer.* D. Felipe Segundo. Allí.: “Los extranjeros, que tuvieren naturalezas de estos nuestros Reynos, y hubieren pasado a las Indias sin licencia, o en caso que la tenga, haya sido para pasar con mercaderías, y le han quedado de asiento en las Indias. Mandamos, que se compongan cuando nos lo ordenaremos, y se use con ellos de más moderación, que con los otros, que no estuvieren naturalizados; y con los susodichos, y los naturales, que pasaren sin licencia, se guarden las leyes, y no los permitan desembarcar, ni quedar en las Indias”.

sostiene que los expedientes de *composición* incluían pagos de ciertas cantidades de dinero por parte del extranjero, más allá de ciertos requisitos formales, y que la amplitud o no de la concesión se resolvía según las necesidades del Tesoro español. Asimismo, la idea de fomentar en las Indias la presencia de profesionales de ciertas ocupaciones llevó a habilitar la presencia de extranjeros previos exámenes de capacidad y prestaciones de fianzas (1965, pág. 24).

Ahora bien, estas *prácticas* de mediados del siglo XVI no registrarían una vigencia continuada. El ascenso de potencias europeas rivales y la creciente participación de extranjeros en el tráfico con América merced a las naturalizaciones y excepciones concedidas, llevó a que se realizaran presentaciones por parte de comerciantes peninsulares dirigidas a requerir nuevas restricciones. El Rey Felipe III no acordó prohibir las naturalizaciones, pero sí establecer mayores requisitos y trámites para conseguirlas y un endurecimiento general del trato hacia los extranjeros (González, 2003, pág. 89). Hasta ese momento, la *Razón de Estado*, cuya prioridad era defender el *territorio*, había sido compatible con la habilitación de una cierta cantidad de extranjeros con *licencia* y un tráfico mercantil acotado.

La modificación producida a principios del siglo XVII marcaría por primera vez un *desequilibrio extremo* entre la asignación de derechos a extranjeros y la *Razón de Estado* territorial, frente al riesgo de perder el territorio bajo control. El conflicto se resolvería mediante la desjerarquización o virtual eliminación de las normas que habilitaban la actividad de los extranjeros en América. El cambio representó el abandono de las prácticas gubernamentales que habían ordenado durante décadas la permanencia de extranjeros en una tierra extensa y escasamente poblada, y evidenció el carácter instrumental de los derechos a los extranjeros y particulares, que podían retirarse si las circunstancias lo exigían<sup>45</sup>.

---

45 Lo dicho no significa prejuzgar o teorizar acerca de las relaciones entre la corona española y los intereses particulares de comerciantes extranjeros y monopolistas españolas. En todo caso, el trabajo se limita a observar la traducción en normas jurídicas del resultado de esos juegos de poder que, por cierto, en los



La ruptura fue tan drástica que se tomaría como resguardo frente a posibles reticencias de las autoridades intermedias asentadas en América, que quienes evitaran hacer cumplir las nuevas normas perderían los cargos públicos que detentaban<sup>46</sup>. La “*pena de vida y perdida de bienes*” daba cuenta de las consecuencias asignadas a la transgresión, que representaba un ultraje contra lo dispuesto por el Rey. Esta aparente falta de proporción entre la falta y el castigo recuerda la lectura de Foucault sobre las sanciones penales y la idea de que: “*Todo crimen era, por así decirlo, un pequeño regicidio*” (Foucault, 2012, pág. 56). Por otra parte, no hacía más que revelar las tensiones producto de la *concentración* de la toma de decisiones en la metrópoli. Junto a ello volvía a invocarse la cuestión territorial y la necesidad de expulsar a quienes no profesaran la fe católica<sup>47</sup>.

capítulos siguientes, se advierte que registran consecuencias distintas.

46 Ley VII. Título: *Que en las Indias no se admita trato con Extranjeros, pena de la vida, y perdimiento de bienes. D. Felipe III, en S. Lorenzo, 3 de octubre de 1614. D. Carlos Segundo en esta recopilación:*

***“Ordenamos y mandamos, que en ningún puerto, ni parte de nuestra indias occidentales, islas, y tierra firme de los mares del norte, y sur se admita ningún género de trato con extranjeros, aunque sea por vía de rescate, o cualquier otro comercio, pena de la vida, y perdimiento de todos los bienes, a los que contravinieren a esta nuestra ley, de cualquier estado, y condición que sea, aplicados por tercias partes, a nuestra Real Hacienda, Juez y Denunciador, y que por los excesos y delitos, que se hubieren cometido por lo pasado, contravinendo a esta prohibición en cualquier puerto, o isla de las Indias, aunque por ellos hayan obtenido indulto, o perdón, se les castigue, si hubieren vuelto a reincidir, como si no les estuvieran personados. Y ordenamos a los Virreyes, Presidentes, y Oidores de nuestras Audiencias Reales de las Indias, islas y tierra firme del mar occidental, que en sus distritos y jurisdicciones lo hagan guardar, y cumplir, deponiendo luego de sus cargos, y oficios a los gobernadores, ministros, y cabezas principales, que hubieren sido culpados por dichos tratos, pudiendo estorbar, no lo hubieren hecho, las cuales dichas penas se han de ejecutar irremisiblemente”.***

47 Ley IX. Título: *Que se procure limpiar la tierra de extranjeros, y gente sospechosa en cosas de la fe. Felipe Tercero en Vetofilla. 17 de octubre de 1602: “Porque crecen los inconvenientes de pasar a las Indias extranjeros, y residir en los puertos, y otras partes, y de*

La *prohibición absoluta* de tomar contactos con extranjeros o su *expulsión compulsiva* sería relativizada pocos años después. Poco a poco volvió a consolidarse un sistema que, sin suprimir las *proscripciones penales*, acotaba las restricciones a cuestiones vinculadas a los lugares de residencia o la limitación para comerciar más allá de la ciudad en que vivían. Es decir, un esquema de *segregaciones y desigualdad de derechos*, derivado de la utilidad de extranjeros en ciertas profesiones y actividades demandadas<sup>48</sup>. Es

***algunos se ha experimentado, que no son seguros en las cosas de nuestra fe católica, y conviene atender mucho a que no se siempre algún error entre los indios, y gente ignorante. Mandamos a los Virreyes, Audiencias, y Gobernadores, y encargamos a los Arzobispos, y Obispos, que se correspondan, ayuden, y procuren limpiar la tierra de esta gente, y los haga echar de las Indias, y embarcar en las primeras ocasiones, a costa de ellos, poniendo siempre muy cuidadosa diligencia, de que nos avisaran”.***

48 Ley XX. Título: Que los extranjeros una vez compuestos no se comprendan en otras comisiones, y solamente puedan comerciar sus provincias. Felipe Segundo. Alli. D. Felipe Tercero en el Pardo al 14 de diciembre de 1615: ***“Los extranjeros se hubiesen compuesto en virtud de nuestras comisiones, no son comprendidos en las cédulas, que después se despacharen para el mismo efecto, y aunque por esta razón pueden residir en las Indias, y tratar y contratar en las Provincias de su residencia, sea en tal forma, que no puedan contratar en España, ni los del Perú en Nueva España, ni los de Nueva España en el Perú, ni Filipina, sino en las provincias donde residieren, pena de que en ellos se executara lo repuesto en la prohibición general, según se contiene en las leyes de este título”.*** Ley XXI. Título: Que los extranjeros compuestos sean retirados de los Puertos. El mismo alli a 10 de diciembre de 1618, y a 12 de diciembre de 1619: ***“Mandamos, que a los extranjeros compuestos legítimamente se les pueda dar licencia para estar, vivir, y residir en nuestras Indias, donde quisieren, y tratar, y contratar en ellas, sin pasar de lo prohibido, con que residan en Lugares, y Puertos marítimos, porque esto se le ha de prohibir con graves penas, procurando siempre retirarlos tierra adentro las leguas que pareciere conveniente; y para más seguridad, los Virreyes, y Gobernadores se procuren informar de la ocupación, en que se emplean, y de correspondencias se valen, y con qué personas contratan, para que con esta noticia puedan averiguar si proceden como es justo, o exceden de su obligación”.***

Ley XXV. Título: Que los extranjeros solteros sean echados de los Puertos. D. Felipe Tercero, en Madrid a 18 de marzo de 1620: ***“Mandamos, que los extranjeros solteros, que tratan, contratan, y residen en los Puertos, y lugares de su correspondencia, sean expelidos de las Indias, si no hubieren pasado con licencia de tratar, y contratar en los Puertos”.***

Ley X. Título: Que la expulsión de los extranjeros no se entienda con oficiales mecánicos. D. Felipe IV. Madrid, en 18 de mayo de 1621: ***“Declaramos, que la expulsión de los extranjeros, que residieren en las Indias, no se entienda en cuanto a los que sirvieren oficios mecánicos, útiles a la república, porque la principal prohibición comprende a los tratantes, a los que viven de vecindad en pueblos particulares, especialmente marítimos. Y ordenamos a los gobernadores, y Justicias, que dispongan esta materia en tal forma, que los particulares, en quienes sea la razón, no padezcan, porque la principal causa consiste en purgar la Republica de personas, que no convienen, y conservar las que fueren útiles y necesarias, guardando la integridad de nuestra Fe Católica”.***

decir, esa utilidad daba cuenta, aun bajo una mirada general de desconfianza hacia los extranjeros, del reconocimiento hacia el rol económico que podían cumplir.

De lo dicho hasta aquí puede destacarse la presentación de un conjunto de marcos normativos que establecían reglas generales restrictivas hacia los extranjeros, pero que, en palabras de Gonzalez (2003, pág. 99), se trataba de un sistema económico que: “...*técnicamente cerrado y hermético, montado en beneficio exclusivo de los españoles, ya desde fechas muy tempranas y debido al fallo estructural de la producción, dio de sí el resultado, aparentemente paradójico, de que sus principales beneficiarios y protagonistas casi absolutos fueran, justamente, aquellos que en el diseño inicial estuvieron legalmente excluidos del mismo y que se consideraron siempre como los enemigos a rechazar*”. Es decir, los extranjeros.

Lo cierto es que las Leyes de Indias serían contemporáneas de cambios políticos y económicos trascendentales en Europa, que afectaron la economía y la regulación de las distintas potencias coloniales. Un hito relevante sería la Paz de Westfalia de 1648, a partir de la cual operó una lenta transformación en Europa Occidental que afectó la concepción económica dominante, junto a cambios en el relacionamiento externo de los países y el vínculo entre los soberanos y sus súbditos. El proceso involucró el surgimiento de una aristocracia de Estados, de igualdad de fuerzas entre Inglaterra, Austria, Francia y España, que resolverían sus conflictos mediante negociaciones diplomáticas, la fuerza o la amenaza de su uso, pero basados de común acuerdo en el principio de soberanía estatal y la existencia de una comunidad de carácter internacional (Held, 1997, pág. 104).

El *saber económico mercantilista* que comenzó a implementarse en ese período sería el correlato del cambio político puesto en práctica en las cortes europeas. Este nuevo conjunto de ideas podía entenderse como el resultado del equilibrio político y una nueva forma de competencia entre Estados, que tenía al comercio como instrumento principal. En tal sentido, los países

intervinientes comenzarían a mirar con mayor atención la obtención de saldos favorables en sus balanzas comerciales, en lugar de incorporar territorios como objetivo central, fruto de conquistas militares.

En otras palabras, el mercantilismo como nuevo *saber* económico, sumado al mecanismo de la Balanza Europea en el escenario político internacional y el Estado de Policía en su faz interna, conformaron un sistema institucional que lentamente fue colocando al *Estado Administrativo* en el centro del dispositivo de emisión de normas, en el lugar que hasta hacía poco había ocupado solo la persona del Rey. La nueva tradición regulatoria tendría, en la concepción de Foucault, al Estado no como un dato natural, sino como el corolario de una manera de gobernar, por lo tanto, histórica, asociada a *prácticas* que se renovaban (Foucault, 2006, pág. 21).

En materia de derechos económicos, por primera vez comenzó a desarrollarse un conjunto coherente de disposiciones, de intervenciones directas en materia de regulaciones de la producción, distribución y el consumo de bienes y servicios. Ya no se trataba solo de regular territorios o personas, sino actividades económicas que permitieran llegar al máximo nivel de producción y de intercambios. En ese esquema los extranjeros se convertirían en una pieza más de las regulaciones elaboradas para aumentar la acumulación de metales preciosos, vía la administración de los saldos del comercio exterior.

Lo dicho representaba, en esencia, una nueva forma de gobernar, un cambio en los *saberes* que luego deberían encontrar las *prácticas* específicas para implementarlos, para así conformar, en conjunto, una *tradición regulatoria*. En los hechos, implicaba una transformación de las fuentes del poder que históricamente se habían depositado en las extensiones territoriales, para pasar a un cálculo más enfocado en las riquezas que generaban esos territorios en función de posibilidades comerciales, recursos naturales y balanzas de intercambio.

Ahora, ese nivel de acuerdo e interdependencia entre naciones europeas, no soslayaba que la competencia mercantilista presentaba sus propios riesgos. La acumulación de metales preciosos no eludía que se trataba de un juego

de suma cero, puesto que la contrapartida del enriquecimiento de un Estado era el empobrecimiento del otro. De allí que este sistema cuadrara perfectamente con el mantenimiento de relaciones coloniales.

### ***III.- El Virreinato del Río de la Plata y la racionalidad liberal.***

El territorio colonial que ocuparía la Argentina recibió la influencia de algunas de las modificaciones enunciadas en términos de *saberes* y *prácticas* gubernamentales. La liberalización comercial mercantilista implicó un conjunto de medidas que tuvieron por resultado una atracción cada vez mayor de buques de ultramar, población y actividad comercial en las colonias en general. En una enumeración de decisiones en esa línea pueden incluirse el otorgamiento de privilegios legales para compañías comerciales en distintos puertos del norte de España para dedicarse a intercambiar ciertos géneros en diversas áreas de las Indias; el establecimiento en 1764 de correos marítimos mensuales entre España y sus colonias de Ultramar; la habilitación de nuevos puertos peninsulares para el comercio colonial en 1765; la autorización para el comercio intercontinental en 1774 para los cuatro reinos del Perú, Nueva España, Nueva Granada y Guatemala; el comercio entre Buenos Aires y Chile y las colonias del interior en 1776. Por último, en 1778, se promulgó el Reglamento y Aranceles Reales para el comercio libre de España y las Indias. Capdequi Ots manifiesta que los resultados fueron sorprendentes. La exportación de cueros de Buenos Aires aumentó de ciento cincuenta mil cueros anuales a ochocientos mil. En un período de diez años, desde 1778 a 1788, el valor total del comercio de España con sus colonias había aumentado en un setecientos por ciento (Capdequi Ots, 1965, pág. 43). Estas medidas se vieron igualmente amplificadas producto de la instalación de un nuevo asiento para un Virreinato con capital en Buenos Aires en el año 1776 (Santilli, 2013, pág. 248).

A su vez, se crearon instituciones virreinales como el Consulado en 1794, que representaría, por primera vez, la participación de una institución con

sede en Buenos Aires en la eventual *emisión de normativas* sobre comercio e inversiones en el territorio. Hasta ese momento, los gobiernos locales habían debido conformarse con enviar notas rogatorias y gestores de todo tipo a España para conseguir excepciones al férreo control de la economía colonial. Bajo estos límites operaba la actividad económica a comienzos del siglo XIX cuando ya los nuevos *saberes* liberales de los fisiócratas y Smith comenzaron a tener adeptos en estas regiones del mundo.

Es decir, a pocas décadas de instrumentadas las reformas borbónicas que tenían por fin dinamizar la actividad económica en la región con objetivos *mercantilistas*, comenzó a discutirse la recepción del *saber liberal*, sus *técnicas y prácticas gubernamentales* en el espacio económico del Río de la Plata. En esto punto, resulta útil recurrir a los registros de Manuel Belgrano, quien desde su lugar como Secretario del Consulado colonial procuraría introducir las ideas económicas liberales en el continente, que chocaban con el control entre territorialista y mercantilista del comercio colonial<sup>49</sup>.

Para la nueva elite criolla que integraba Belgrano, ya no se trataba de enriquecer la nación en base a la guerra o la expoliación de los demás, si no por medio del trabajo de sus habitantes, de su “clase productiva” en las áreas de la agricultura, su comercio y su industria, tomando como ejemplo la forma del enriquecimiento de Gran Bretaña. En esa idea de ampliar los márgenes de libertad para el hombre y su propiedad se ubicaba el eje de la transformación en la concepción jurídica del siglo y el recorte de las atribuciones a los monarcas. De allí su lucha para que el Consulado habilitara la exportación de cuero y cáñamo desde el Río de la Plata y la formación de escuelas de Náutica y Matemáticas, de forma tal de incentivar

---

49 Belgrano no respondía a los estándares jurídicos y económicos conservadores de la dirigencia colonial, como el mismo se ocupaba de explicar: “...en la época de 1789 me hallaba en España y la revolución de Francia hiciese también la variación de ideas y particularmente en los hombres de letras con quienes trataba, se apoderaron de mí las ideas de libertad, igualdad, seguridad, propiedad, y solo veía tiranos en los que se oponían a que el hombre, fuese donde fuese, no disfrutase de unos derechos que Dios y la naturaleza le habían concedido, y aun las mismas sociedades habían acordado en su establecimiento directa o indirectamente” (Belgrano, 2009, pág. 34).

la integración económica de la región al circuito colonial, al menos en condiciones asimétricas mercantilistas<sup>50</sup>.

## *2.- Representación de los Hacendados. Primer ejemplo de prácticas dirigistas.*

Sobre el final de período colonial, en medio de la “implosión” del poder monárquico español luego de la invasión francesa (Elliott, 2012, pág. 50), tuvo lugar la famosa Representación de los Hacendados que Mariano Moreno hizo llegar al gobierno virreinal. El conocido escrito de Moreno de septiembre de 1809 admite una relectura en la clave del abordaje de la tesis.

El escrito de más de treinta páginas del abogado de Buenos Aires pedía libre comercio con comerciantes extranjeros por dos años para fortalecer las arcas estatales y enriquecer a la burguesía local. Ahora, la enumeración de medidas solicitadas estaba subordinada a una reglamentación, a una intervención gubernamental detallada que debía conducir el proceso hacia el interés del fisco y los comerciantes locales, que no tendría lugar de no establecerse una intervención pública en ese sentido. En particular, se sostenía la necesidad de que los comerciantes ingleses actuaran por medio de contrapartes del país para lograr distribuir las ganancias; que cualquier español o criollo pudiera ser comerciante, para romper el monopolio del grupo monopolista ligados a la corona española; que todo introductor de productos extranjeros estuviese obligado a exportar la mitad de su carga en

---

*50 “Escribí varias memorias sobre la planificación de escuelas: la escasez de pilotos y el interés que tocaba tan de cerca a los comerciantes me presentó circunstancias favorables para el establecimiento de una escuela de matemáticas, que conseguí a condición de exigir la aprobación de la Corte que nunca se obtuvo y que no paró hasta destruirla; porque aun los españoles, sin embargo de que conociesen la justicia y utilidad de estos establecimientos en América, francamente se oponían a ellos, errados a mi entender, en los medios de conservar las colonias. No menos me sucedió con otra de diseño, que también logré establecer, sin que costase medio real el maestro: ello es que ni estas, ni otras propuestas a la Corte, con el objeto de fomentar las tres importantes ramas de agricultura, industria y comercio, de que estaba encargada la corporación consular, merecieron la aprobación; no se quería más que el dinero que produjese la rama destinada a ella” (Belgrano, 2009, pág. 35).*

frutos del país, para que los británicos no se llevaran todo el precio en oro y contribuyeran al crecimiento de la industria local; y que se cobrara el 20 % de impuestos a los lienzos que compitieran con los producidos en el país, para protegerlos<sup>51</sup>.

El texto ponía en evidencia una propuesta de gubernamentalidad que hacía coincidir los intereses de los IE, de la burguesía local y de la *Razón de Estado económica*, en la medida que permitía recaudar recursos fiscales vía impuestos al comercio exterior. Una lectura interesante indica que sobre el filo del período colonial, la *Razón de Estado* había comenzado a moverse hacia un nuevo de equilibrio que implicaba una ampliación condicionada de derechos para los IE, siempre y cuando su actuación fuera acompañada por beneficios directos para los intereses gubernamentales y de los comerciantes locales.

Al caso se lo considera el primer antecedente de *dirigismo y planificación pública* local de la regulación de las InE. Un dato adicional indicaba que esa innovación tenía lugar en las vísperas de un cambio de *tradicón regulatoria predominante*, desde el *mercantilismo* inacabado colonial a un *liberalismo* en formación. La concesión favorable del Virrey Cisneros a los reclamos de Moreno y sus representados se tomaría de manera provisoria. Estaba prevista su finalización para el mes de mayo de 1810. Pero la revolución no permitió el retorno al sistema anterior.

#### ***IV.- 1810-1851. Gubernamentalidad e independencia***

Las ex colonias americanas debieron esperar hasta que se apagara el último cañón de la guerra por la independencia, a mediados de la década de 1820, para volver a plantearse las cuestiones que Belgrano había considerado veinte años antes. En la medida que la situación política tendió a estabilizarse, entre las nuevas repúblicas se fueron fortaleciendo los sectores

---

51 MORENO, Mariano; COWEN, M. Pablo (2007). *Representación de los hacendados*. Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.



independentistas, que se inspiraban en los principios liberales de la revolución francesa para la construcción de la legitimidad postcolonial, basada en la soberanía de la Nación (Guerra, 1993, pág. 31). Por su parte, la revolución industrial británica les brindaba el comercio exterior que aseguraba recursos aduaneros estables, mercados para las materias primas de la región y la garantía de la irrevocabilidad de los cambios económicos, sustentada en el dominio británico de los mares (Hobsbawm, 2001: 96).

Entre la segunda y la tercera década del siglo XIX los gobiernos europeos comenzaron a enviar legaciones de rango inferior a las nuevas naciones, con la idea de negociar con las autoridades locales ciertos derechos para sus connacionales, ofrecer mercaderías y créditos. En 1821 Portugal y Estados Unidos fueron los primeros países en reconocer la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata y enviar agentes a residir en Buenos Aires. A fines de 1823, el gabinete de Londres decidió reconocer a Buenos Aires, México y Colombia como naciones independientes (Ferns, 1966, pág. 118). El acto formal se instrumentaría mediante Tratados de Amistad, Comercio y Navegación. De forma tal que el reconocimiento de la independencia por parte de la primera potencia mundial puede decirse que estuvo influido por cuestiones vinculadas a la libertad de comercio (Webster, 1944, pág. 575; Vargas García, 2006, pág. 363).

Para la segunda década del siglo XIX Gran Bretaña era el principal país industrial del mundo. Se estima que producía tres cuarta partes de la producción de manufacturas del mundo. El resultado de las guerras napoleónicas la había posicionado como la principal potencia naval y comercial, con entre una tercera y una cuarta parte del comercio internacional a su cargo. Más del doble que sus principales rivales (Cameron, 1992, pág. 264). En la faz política, el Congreso de Viena de 1815 había iniciado un período de paz relativa entre las potencias europeas, que fue correspondido con un enorme crecimiento económico. La civilización industrial europea y sus intereses se expandieron a partir de guerras abiertas (Polanyi, 1989, pág. 29) o la diplomacia de los cañones. Al igual que los británicos, del otro lado del Canal de la Mancha, la Francia del gobierno de Luis Felipe I acompañaría la transformación con su propia revolución

industrial y la disputa por la hegemonía en los países proveedores de materias primas y mercados de consumo para sus productos (Bracht & Barrese, 1993, pág. 12).

Hobsbawm (2001, pág. 9) sostiene que buena parte de las transformaciones surgidas entre 1825-1870 en distintas partes del mundo, tuvieron origen en la expansión de ideas, hombres y capitales de Francia y Gran Bretaña<sup>52</sup>. La revolución industrial representó el triunfo de la industria capitalista, de la sociedad burguesa y liberal, y de algunos Estados del oeste de Europa y zonas de Estados Unidos, por sobre las demás áreas del mundo. Quienes estuvieron a la cabeza del proceso fueron logrando aumentos sin precedentes del ritmo de producción y exportación, a partir de los cuales se alcanzaría lo que Hobsbawm (2001, pág. 42) llamó “*la unificación del mundo*”.

Sin perjuicio de las acciones colonialistas<sup>53</sup> los británicos pensaban que un mundo abierto al comercio y protegido por la escuadra británica contra cualquier intento de intrusión era más barato que establecer enclaves, en los cuales había que cubrir los gastos administrativos de la ocupación, con la excepción de la India. El gobierno de Londres había aprendido que la pérdida de grandes colonias, como los Estados Unidos, podía no representar

---

52 “*Si la economía del mundo del siglo XIX se formó principalmente bajo la influencia de la Revolución Industrial inglesa, su política e ideología se formaron principalmente bajo la influencia de la Revolución Francesa*” (Hobsbawm, 2001, pág. 61).

53 En la larga lista de ocupaciones territoriales, protectorados, colonias y áreas de influencia británica de mediados del siglo XIX, figuran Ceilán (1815), Singapur (1819), Hong Kong (1842), Nueva Zelanda (1840), Labuan en Malasia (1842), India (1858) y en el extremo meridional de África, los territorios de Natal (1843) y Kaffraria (1847), entre otras (Vargas García, 2006, pág. 369). **Algo similar ocurriría con Francia. Tanto en el gobierno de Luis Felipe I (1830-1848), como en el de Napoleón III (1848-1870), se realizarían ocupaciones territoriales en Tahití (1842), Argelia (1847), Senegal (1850), Saigón y sus alrededores (1859), Camboya (1863) y la Cochinchina (1867).**

una calamidad, si se mantenía un flujo comercial beneficioso (Hobsbawm, 2001, pág. 114).

### *3.- Tratados de Comercio y Navegación de 1825 con Gran Bretaña. Tratado nacional y CNMF. Países emisores y tomadores de normas jurídicas.*

En 1825 se firmaron acuerdos casi idénticos entre el gobierno británico y sus pares de la Argentina, Colombia y México. Los europeos tendrían que someterse a las leyes de Buenos Aires, como los argentinos debían cumplir las de Londres. El caso es relevante por cuanto significó la primera regulación de ésta jerarquía normativa sobre los IE en el país independiente, que tuvo la particularidad de adoptarse de manera *bilateral*. Es decir, no a partir de instituciones locales, sino de común acuerdo con un país central. Pese a la asimetría de poder, en el texto no se establecieron privilegios que priorizaran el comercio británico por sobre el de otras naciones, como había sido la práctica habitual durante los siglos XVII y XVIII (Ferns, 1966, pág. 121). Esta definición implicaba una superación de la búsqueda de ventajas mercantilistas<sup>54</sup> que estaba de acuerdo con las ideas enunciadas por Canning, el canciller británico, quien planteaba la necesidad de ofrecer una relación simétrica con las nuevas repúblicas (Vargas García, 2006, pág. 12).

Para Hobsbawm el libre comercio internacional propuesto por los británicos representaba una nueva utopía que, pese a cristalizar una determinada división internacional del trabajo, entusiasmaba a diversos gobiernos que veían en el *saber liberal* el surgimiento de leyes cuasi naturales para superar las reglamentaciones mercantilistas (Hobsbawm, 2001, pág. 51). En particular, para los gobiernos de México, Argentina y Colombia, los tratados de 1825 representaban, junto a una adscripción pasiva a la *tradición regulatoria liberal* que proponía Londres, el reconocimiento de su independiencia política (Ferns, 1966, pág. 123). De alguna forma, antes de ser un país, fuimos un mercado<sup>55</sup>.

---

54 El denominado por Gallagher y Robinson “imperialismo de libre comercio” incluía en la política sobre áreas periféricas la celebración de acuerdos comerciales, con cláusulas de navegación y tratados de abolición de la esclavitud (Vargas García, 2006, pág. 354).

Mientras tanto, los británicos conseguían seguridades para el tráfico comercial y especialmente derechos para sus ciudadanos, negados durante siglos en América, como la posibilidad de ejercer libremente su culto o la aplicación de la Cláusula de Nación más Favorecida (CNMF). Esta última implicaba que todo beneficio otorgado a nacionales de un país debía hacerse extensivo automáticamente a habitantes de los otros que contaran entre si la CNMF. En este caso los británicos.

Acuerdos como los analizados, junto con la política de concesión de empréstitos, pueden analizarse en términos de la asimetría entre los *países emisores y tomadores de normas*. Se encontraba por un lado el Reino Unido como *emisor de prácticas normativas* sobre la regulación de los extranjeros, pero también sobre otros temas de su interés. Eran sus diplomáticos quienes definían los tiempos y contenidos de los acuerdos que se realizaban con países periféricos, como los latinoamericanos. Nuestros países se comprometían a tener paz regional, una política exterior centralizada y un cierto orden interno. Podría agregarse a la lista de tareas para los países periféricos la provisión de materias primas baratas y un mercado interno para los bienes industriales británicos. Hobsbawm da cuenta que el representante británico en Buenos Aires y el ministro García del gobierno de Las Heras negociaron el acuerdo de comercio y navegación durante solo quince días, y su aprobación en el Congreso se hizo en una sesión secreta unos días después (Hobsbawm, 2001, pág. 138).

Los tratados firmados por los británicos con Argentina, México y Colombia de 1825 comenzaban declamando la amistad perpetua entre dominios y súbditos de ambos países, para luego establecer, en su artículo dos, el libre comercio entre ellos. En los siguientes, el tratado anglo-argentino evidenciaba el claro objetivo de mejorar las condiciones en las cuales operaban los comerciantes británicos. Por caso, en el artículo once se especificaba que el tráfico comercial no debía alterarse aun en caso de

---

55 Oscar Oszlak sostiene que aún existe un vacío en el estudio del rol que tuvieron los nuevos Estados Latinoamericanos frente a las transformaciones que proponía la expansión del comercio internacional, el flujo de capitales, las oportunidades de inversión y la diversificación productiva (2004).

guerra entre ambos países, salvo que la misma *restricción* tuviera lugar con los comerciantes nacionales. En otras palabras, los comerciantes extranjeros conseguían el mismo tratamiento que los nacionales, el llamado *trato nacional*, nada menos que en el caso de una guerra. La cláusula implicaba afectar gravemente, y por primera vez, el equilibrio entre la *Razón de Estado* de un país, eventualmente en guerra, y los *derechos de los IE*. En este caso en beneficio de los comerciantes extranjeros.

Otro artículo importante era el número doce del acuerdo, que admitía la libertad de conciencia de los extranjeros y el derecho a no ser molestado por sus opiniones religiosas. Allí se plasmaba la ruptura de siglos de *segregación* hacia los extranjeros no católicos. El artículo trece otorgaba competencia a los cónsules británicos para administrar las herencias vacantes de sus conciudadanos, con solo el deber de comunicar lo hecho al gobierno argentino, en una virtual *extraterritorialidad* de la jurisdicción de un funcionario británico sobre hechos sucedidos en la Argentina. En el caso contrario, es decir, la muerte de un argentino en Gran Bretaña, se aplicaría la ley británica, lo cual marcaba que aquí no se cumplía la promesa de simetría en el trato.

Una cláusula significativa del acuerdo era el artículo siete de los tres tratados. Allí se evidenciaba la forma en la cual un *saber*, que podía ser el *liberalismo*, pero que también podía ser otro, mantenía la asimetría entre los países centrales y periféricos. El mecanismo consistía en fijar condiciones de difícil cumplimiento para acceder a las ventajas del acuerdo, que los países periféricos no alcanzaban a cumplir. De esa manera, esta *igualdad asimétrica* invalidaba buena parte de los beneficios del tratado. En concreto, el artículo determinaba que sólo serían considerados buques mexicanos, argentinos o colombianos, respectivamente, los que hubieran sido construidos en esos países, y cuyo capitán y  $\frac{3}{4}$  parte de su tripulación fuera de ese origen. Esta disposición perjudicaba notoriamente a los países americanos, por cuanto la gran mayoría de los buques que comerciaban, al menos en el Río de la Plata, no habían sido fabricados en el país, y su tripulación era mayormente extranjera. Vale decir que cláusulas de este tipo respondían más al *saber mercantilista*, al punto de haber sido utilizadas por

los españoles en las Leyes de Indias citadas y por los británicos en su competencia europea por desarrollar su marina mercante.

Esta reflexión sobre la asimetría vuelve interesante una comparación entre estos tratados, pretendidamente igualitarios, y el relativamente contemporáneo *acuerdo desigual* de Nanking de 1842, que dio fin a la primera guerra del Opio entre China y Gran Bretaña. Se lo llamó desigual precisamente por el nivel de asimetría que fijaba entre derechos y obligaciones de las partes. No obstante, entre los acuerdos americanos y el asiático había similitudes, como las disposiciones relativas a la protección y seguridad de la vida y propiedades de los ciudadanos en los territorios de la otra parte. Las diferencias estaban en el nivel de intervención que las potencias extranjeras conseguían sobre el marco regulatorio chino.

Entre otras cosas, el Reino Unido obtuvo en Nanking la cesión por 150 años de la isla de Hong Kong. Consiguió también la extraterritorialidad de las leyes europeas respecto de sus nacionales por delitos cometidos en China. Es decir, que los cónsules de ese país eran los encargados de juzgar a sus connacionales incluso por delitos comunes cometidos en China. Esta *prórroga de jurisdicción* significaba, de hecho, impunidad para evitar las leyes locales y los tribunales locales. Se determinaban también mecanismos bilaterales de fijación de tarifas de entrada y tránsito de mercaderías, y se buscaba acabar con la piratería. A su vez, volvía a considerarse expresamente la extensión de la CNMF y se legalizaba el comercio de Opio (Franke & Trauzettel, 1980, pág. 313).

Aún en Asia, y como consecuencia del éxito de la apertura china en manos de potencias occidentales, en 1854 tuvo lugar el Tratado de Paz y Amistad de Kanagawa, por el cual el comodoro norteamericano Matthew Perry consiguió forzar la apertura comercial del Japón. Estados Unidos tomaba así la delantera en la vinculación con la nación nipona. Detrás de él firmaron acuerdos similares Francia, Gran Bretaña, Portugal y Holanda. El tratado, de catorce artículos, aprobó el establecimiento de un cónsul de las naciones occidentales en forma permanente en Japón; la apertura comercial de los puertos de Shimoda y Hakodate, Yokohama, Nagasaki, Niigata y Hyogo; la

posibilidad de aprovisionarse de leña, agua, y demás provisiones, así como obtener refugio en caso de naufragio. Se fijaba también la CNMF (Hall, 2002, pág. 235).

Lo establecido en 1854 sería complementado cuatro años después por el más amplio y abarcativo Tratado de Amistad y Comercio de 1858, entre Estados Unidos y Japón, por el que se abrió Japón a la influencia extranjera, bajo condiciones desiguales. Entre sus cláusulas se destacaban el libre intercambio de agentes diplomáticos; la apertura de nuevos puertos al comercio extranjero; la libertad de residencia y comercio (excluido el opio); la aplicación de la CNMF; la extraterritorialidad de la ley norteamericana para juzgar a sus nacionales en Japón y la fijación consensuada de los aranceles aduaneros. En los meses siguientes, Japón firmaría acuerdos Holanda, Rusia, Gran Bretaña y Francia, en los que se extendieron la mayoría de los artículos del suscrito con los norteamericanos, en virtud de la CNMF (Hall, 2002, pág. 236).

En este punto vale decir que la consideración de estos acuerdos permite cotejar *prácticas características* del período en diferentes regiones y los puntos más destacados de las relaciones asimétricas entre los países centrales y los periféricos, *tomadores de normas* como la Argentina.

#### *4.- Tratado de reparación de daños con Gran Bretaña de 1830. La cláusula de extraterritorialidad en la solución de conflictos.*

Cinco años después de firmado el acuerdo con Gran Bretaña de 1825, tendría lugar una nueva regulación bilateral de los derechos de los comerciantes extranjeros, luego de finalizada la guerra que enfrentó a las Provincias Unidas del Río de la Plata con el Imperio del Brasil. En el nuevo tratado el gobierno británico consiguió que el gobierno de Buenos Aires compensara a sus connacionales por los daños producidos durante el enfrentamiento. El hecho es que el acuerdo de 1825 no hablaba de reparación de daños de ningún tipo para los extranjeros. Por eso es significativo el acuerdo de 1830 entre Gran Bretaña y el gobierno presidido por Juan Manuel de Rosas. Sus cláusulas pueden leerse además a modo de anticipo de la *práctica de prórroga de jurisdicción* ya mencionada en el

acuerdo de Nanking, con el fin de dirimir los conflictos en tribunales arbitrales del exterior<sup>56</sup>.

En sus artículos se disponía la creación de una comisión de un representante por cada gobierno para evaluar daños causados por corsarios argentinos sobre bienes de súbditos británicos. Se afirmaba que si la comisión creada por el gobierno de Buenos Aires, pero de integración mixta, tenía dificultades para procesar las reclamaciones de los particulares británicos, se podía, de acuerdo al artículo primero, cambiar la sede en la cual se resolverían, de Buenos Aires a Londres.

Este acuerdo es importante por varias razones. En primer lugar porque representa un precio que el gobierno británico le hacía pagar al argentino por haber desplazado la protección de los intereses de los extranjeros y su actividad económica por el riesgo que entrañaba el conflicto sobre la *Razón de Estado territorial*. En segundo lugar, porque la *prórroga de la jurisdicción* para resolver el conflicto implicaba una pérdida de *autonomía* en favor de la sede arbitral de Londres, con árbitros que no serían solo argentinos, y para resolver hechos que ocurrieron en el país.

Una cláusula relativamente similar de resolución de conflictos se firmó diez años después en el Tratado de paz con Francia del año 1840, conocido como Tratado Arana-Mackau<sup>57</sup>, por los nombres del canciller argentino del gobierno de Rosas y el Almirante francés. En su artículo primero se planteaba una asimetría en la conformación de los seis árbitros que debían ser elegidos de común acuerdo para decidir sobre los daños demandados. En caso de desacuerdo sobre quienes serían los árbitros, los elegiría una tercera nación, a elección de Francia. Una mirada principista podría indicar que el *saber liberal*, ya consolidado como predominante en el siglo XIX proponía *prácticas* jurídicas que evitaban los conflictos diplomáticos o militares, en beneficio de la paz que necesitaban los comerciantes e inversores, pero

---

56 CONVENIO SOBRE RECLAMOS BRITÁNICOS - CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO DE BUENOS AIRES Y EL ENCARGADO DE NEGOCIOS DE S.M.B. PARA ARREGLO DE CIERTOS RECLAMOS DE LOS SÚBDITOS DE S.M.B. CONTRA EL MENCIONADO GOBIERNO DE BUENOS AIRES.

57 TRATADO ARANA-MACKAU SOBRE BLOQUEO DE INDEMNIZACIONES.



también el país periférico. De allí también la proliferación de acuerdos bilaterales entre Estados en el período y el establecimiento de relaciones diplomáticas.

*5.- Reconocimiento de la independencia, Razón de Estado y derechos de los IE en acuerdos con países no centrales.*

Fuera de los acuerdos con Francia y el Reino Unido, países centrales en términos económicos y políticos, en los años siguientes tuvieron lugar acuerdos con Cerdeña en 1837<sup>58</sup>, Dinamarca en 1841<sup>59</sup>, la Republica de Bremen en 1843<sup>60</sup>, Hamburgo en 1844<sup>61</sup>, Suecia y Noruega en 1846<sup>62</sup>. Estos intercambios reflejaban una negociación que se advierte menos asimétrica. En esos documentos el objetivo declarado del gobierno argentino era obtener el reconocimiento de la independencia del país como condición previa, o al menos simultánea, a cualquier arreglo sobre derechos de los ciudadanos de esos países. Esto hablaba de una negociación entre los objetivos de la *Razón de Estado* frente a los *Derechos de los IE*.

En cuanto a la extensión y equivalencia de esos derechos para los extranjeros, se usaría la misma expresión en todos los casos: “...los argentinos gozarán de los mismos derechos que otros ciudadanos de otras Naciones (...) .el Rey de Dinamarca se compromete a respetar las leyes y disposiciones particulares del gobierno argentino”. La misma declaración

---

58 PROTOCOLO SOBRE RECONOCIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA POR PARTE DEL REY DE CERDEÑA.

59 PROTOCOLO SOBRE RECONOCIMIENTO DE LA SOBERANÍA E INDEPENDENCIA DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA.

60 PROTOCOLO DE RECONOCIMIENTO DE LA SOBERANÍA E INDEPENDENCIA DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA POR LA CIUDAD LIBRE Y HANSEÁTICA DE BREMEN.

61 PROTOCOLO DE RECONOCIMIENTO DE LA SOBERANÍA E INDEPENDENCIA DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA POR LA CIUDAD LIBRE Y HANSEÁTICA DE HAMBURGO.

62 PROTOCOLO SOBRE RECONOCIMIENTO DE LA SOBERANÍA E INDEPENDENCIA DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA DE SU MAJESTAD EL REY DE SUECIA Y NORUEGA.

hacia el canciller argentino, Dr. Arana, respecto de aquellos países. Lo que se acordaba era: 1) CNMF para los ciudadanos de los países firmantes, para evitar discriminaciones con ciudadanos de países centrales que obtuvieran mejores concesiones 2) Obligación de respetar la legislación del otro país, cláusula que implicaba reconocer la legitimidad para dictar normas para regular los derechos de los IE. En otras palabras, el reconocimiento de la *autonomía normativa* de la Argentina para dictar las normas internas, lo que no había ocurrido hasta ese momento. Se trataba de ser reconocidos como Estados soberanos, como iguales, y alejarse al mismo tiempo de la situación asimétrica de la colonia.

Un caso particular que sirve para controlar la idea de la preminencia de la *Razón de Estado territorial* enfocada en el reconocimiento de la independencia y la soberanía del país, fue el intercambio de notas con el gobierno de Prusia. En 1844 el gobierno europeo informó al gobierno argentino el nombramiento de un cónsul en Buenos Aires<sup>63</sup>. La respuesta de la cancillería rosista fue que una disposición de 1834 había dispuesto que no podían aceptarse cónsules de naciones que no hubieran reconocido la independencia de la Argentina. La contestación prusiana indicó que la independencia se consideraba establecida, y que les interesaba firmar un tratado de comercio y navegación. A vuelta de correo el ministro Arana le respondió que esperaban la nota formal de reconocimiento de la independencia como paso previo para dar el exequatur a la patente del cónsul. Además, Arana le pidió al representante extranjero que informe al gobierno de Prusia que: “...*las actuales circunstancias de guerra absorbían toda su atención, y que cuando las circunstancias varíen y los pueblos confederados les sea devuelto el reposo en que fueron privados por los salvajes unitarios*”, prestaría atención a sus intereses. El canciller Arana cerraba su nota diciendo que los ciudadanos de Prusia eran tratados igual que el resto de los extranjeros, con o sin tratados. Es decir, prioridad para la *Razón de Estado territorial* y que, sin perjuicio de un tratado bilateral o no, las leyes locales le garantizaban a los europeos la CNMF para sus

---

63 RECONOCIMIENTO DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA POR S.M. EL REY DE PRUSIA

ciudadanos. La respuesta implicaba también una cierta indiferencia del gobierno argentino para con los derechos de los eventuales ciudadanos argentinos comerciantes o inversores en Prusia.

En definitiva, la diferencia entre lo acordado bilateralmente con los países centrales y con otros países no se advertía a partir del contenido central de los acuerdos, que consistía en una especie de transacción entre el reconocimiento de la independencia del país y la asignación de derechos para los súbditos europeos. La cuestión sustancial pasaba por la obtención de legitimidad, de parte de los países no centrales, para el dictado de normas internas que de manera *autónoma* regularan los derechos de los extranjeros.

## **V.- Conclusión**

El presente capítulo aborda las primeras regulaciones legales de los extranjeros y su actividad comercial en el territorio que ocupa la Argentina. En tiempos de lentos viajes transatlánticos y sistemas financieros poco desarrollados, los extranjeros que desarrollaban actividades económicas en esta parte del mundo debían residir mayormente en él. De allí que la regulación no solo se destinara a facilitar o restringir sus oportunidades de negocios, sino que también regulara su vida privada, su culto, su tratamiento frente a un ilícito o su sucesión postmortem.

De la lectura de los cinco casos presentados pueden identificarse *saberes* y *prácticas* con origen en distintas *tradiciones regulatorias*, tanto las que restringen derechos como las que incentivan su actividad. Puede afirmarse que la desconfianza hacia los extranjeros derivada de los *saberes* previos al *liberalismo* era compatible, en tiempos de paz, con la flexibilización de las restricciones en base a la *práctica* de la *selección* de los extranjeros por su utilidad y virtual dirección gubernamental de sus actividades. Asimismo, podría calificarse de coherente a la regulación del período previo a la independencia, sin contradicciones ni oscilaciones evidentes en cuanto a considerar a los IE como un objeto de regulación y no sujetos de derechos.

En especial en ocasiones de crisis o emergencias, en las que previsiblemente la normativa se volvía más restrictiva.

En tanto, el *liberalismo* en formación, con sus primeras manifestaciones luego de la independencia, incluiría *prácticas* que buscarían garantizarles derechos a los comerciantes extranjeros, de forma tal de asegurarles un marco legal que se asemejara lo más posible a los derechos de los ciudadanos locales o, al menos, a través de la CNMF, igualdad de condiciones respecto de los demás extranjeros. El liberalismo también promovía la igualdad jurídica entre los Estados, en un orden internacional en el cual las diferencias se producirían esencialmente en el plano económico, derivadas de una división internacional del trabajo que asignaba roles dependientes a los países de reciente emancipación. Pero aún en el plano jurídico, los casos analizados evidencian la continuidad de una cierta *igualdad asimétrica* de derechos entre IE y locales, en base a una legislación que se acordaba bilateralmente con países centrales y que restringía la apelación a la *Razón de Estado* del país periférico aún en los casos de crisis o emergencias.

Fuera de las normas particulares, los casos presentados sirven para apreciar el movimiento pendular entre la etapa colonial y las primeras regulaciones del período independiente, reflejado en el cambio de la *tradicón regulatoria predominante*.

#### *Mapa de prácticas.*

En una matriz propuesta para ordenar las *prácticas* que representan *restricciones* hacia los extranjeros, observadas en el caso de la legislación colonial, desde la más gravosa hasta la menos restrictiva, la primera de ellas sería la *expulsión general* en ocasión de guerras, carestías o campañas de limpieza religiosa. Le seguiría la *expulsión selectiva*, como opción intermedia, de acuerdo a un cálculo basado en la *utilidad* de la presencia del extranjero en el territorio colonial. En tercer lugar puede ubicarse el establecimiento de una *segregación espacial o personal*, que tendría por fin evitar que los extranjeros circularan y permanecieran en zonas reservadas a los nacionales, como los puertos de ultramar. La opción del *registro y autorización* se incluye como fórmula general de control de una población

determinada en situaciones no traumáticas. El caso de la representación de los hacendados del último año de la colonia, bisagra entre una *tradicón regulatoria predominante* y otra, introducía la *planificación gubernamental* de la actividad del extranjero comerciante, junto a restricciones que no tendrían por objeto el cuerpo del extranjero, sino las condiciones y requisitos para su actividad en el territorio del país.

Todas estas *prácticas* regulatorias inspiradas en el *saber mercantilista*, o incluso el llamado por Foucault *Estado de Justicia*, partían de un principio de desconfianza hacia los extranjeros, hacia el otro considerado peligroso, a quien no se permitía circular libremente, ejercer actividad comercial, ni se le daban los mismos derechos que a los locales. Ya sea porque podía propagar una religión opuesta a la oficial, distraer recursos del país o acumular poder en beneficio propio o de su país de origen. Incluso el caso de la Representación de los Hacendados, que tenía un pie en el *mercantilismo* y otro en el *liberalismo*, solo proyectaba efectos positivos en los intercambios con extranjeros en la medida que la gubernamentalidad definiera las condiciones necesarias para convertir sus aportes en útiles.

Un punto a resaltar tiene que ver con señalar que estas *prácticas* de carácter restrictivo, disponibles para regular las InE, tenían su uso corriente en otros regímenes legales. Por caso, la *segregación* se utilizaba como *práctica* desde los sistemas penales griegos, que establecían las opciones del destierro o la cicuta, pero también mucho más cerca en el tiempo, en las cárceles en Siberia o Ushuaia, los guetos europeos y el apartheid africano, entre muchos otros ejemplos. También el *registro y la autorización*, como *práctica* de control gubernamental, se aplicó y aplica en numerosos ejemplos regulatorios de distinto tipo. El propio Foucault analizó estas mismas *prácticas* aplicadas a la lepra, la locura<sup>64</sup> o las pestes, reafirmando

---

64 “...Al mismo tiempo se comenzó a aislar a los locos al margen del sistema general de la sociedad, a ponerlos aparte a no tolerarlos ya en una suerte de familiaridad cotidiana, a no soportar ya verlos circular así, mezclarse en la vida de todos los días y toda la gente...entonces se los asiló, se los encerró en una especie de gran encierro, que afectó no solo a los locos sino también a los vagabundos, los pobres, los mendigos. Un mecanismo de segregación social en el cual los locos quedaron atrapados” (Foucault, 2012, pág. 29).

su carácter instrumental frente a la población peligrosa. Asimismo, los *dispositivos* sobre las cuales se instrumentaban dichas *prácticas* serían mayormente las normas jurídicas de corte penal, que establecían lo prohibido y su sanción correspondiente, o normas administrativas que prescribirían conductas sobre lo que se esperaba que se hiciese. Todo ello presenta su correlato de economía política y relaciones internacionales, en la medida que las *prácticas de exclusión* constituyen mecanismos habituales de las relaciones de poder en todos los órdenes.

Por el lado de las *prácticas* que introducían incentivos liberales a los derechos de los comerciantes extranjeros, que son analizadas en mayor profundidad en el capítulo siguiente de la tesis, se anotan: *igualdad de derechos* con locales, *CNMF*, *prórroga de jurisdicción*, *igualdad asimétrica* y restricciones a la *Razón de Estado* periférico.

#### *Equilibrio entre la Razón de Estado y los derechos de las InE.*

Así como se observa en el capítulo una tendencia, no exenta de retrocesos puntuales, hacia *prácticas* que amplían de los derechos de los extranjeros que realizaban actividades económicas en el territorio, también operó un desplazamiento hacia el equilibrio entre la *Razón de Estado*, enfocada en la seguridad y el territorio y los derechos de IE, que ya no estarían subordinados, como regla, a los objetivos gubernamentales.

Es destacable apreciar que esta tendencia no sería original de esta parte del mundo. El *mercantilismo*, y luego el *liberalismo*, propuestos por los países centrales, marcarían el camino de una forma general para ésta región del mundo independenizada de España en las primeras décadas del siglo XIX. En este sentido, la regulación sobre extranjeros del país en vías de consolidación acompañó las *tradiciones regulatoria predominantes* propuestas por los países centrales. Solo existió en esta trayectoria momentos de rechazo o aceptación parcial de las mismas durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas, que tampoco representó un retroceso a fórmulas mercantilistas. Prueba de ello es el caso de la prórroga de jurisdicción para resolver los reclamos de los extranjeros por la guerra con Brasil. Más bien supuso el intento, en un contexto de guerra civil, de

subordinar los derechos de los extranjeros al bien superior que significaba el reconocimiento de la independencia, de la *Razón de Estado territorial*, y a cierta *autonomía* en las negociaciones *simétricas*.

Un hecho a destacar estaba representado por la constatación de que mientras los países centrales reemplazarían el *Estado de Justicia* por un *Estado Administrativo* que promovía la producción y movilización de recursos económicos, en las ex colonias americanas no ocurrió tal cosa, o al menos no en el mismo grado en el Río de la Plata. Más bien podría decirse que desde el inmovilismo territorial del colonialismo español y un mercantilismo inacabado, la gubernamentalidad saltó a reglas liberales inspiradas en las ideas británicas y francesas. Esta afirmación, probablemente demasiado genérica, podría cotejarse al observar el choque entre las *prácticas* liberales de los acuerdos bilaterales de 1825 y los intentos de obtener el reconocimiento de la independencia como prioridad de la década de 1840. No habría en este último caso una *Razón de Estado* económica, proteccionista, inspirada por el saber *mercantilista*. Estaría más bien relacionada con mantener la independencia del *territorio*, afirmar la existencia del Estado y su legitimidad para regular autónomamente.

#### *País tomador de normas.*

El caso número tres asociado a los tratados bilaterales simultáneos del año 1825 entre Gran Bretaña las Provincias Unidas, México y Colombia revela, por su parte, la asimetría entre los países centrales y los periféricos, con el resultado de la escasa *autonomía nacional* para establecer reglas propias para las InE, pese a la formal independencia del país. Es decir, el hecho que la regulación de IE se hiciera bilateramente con las potencias centrales implicaba que nuestros países se insertaban en la comunidad de Estados sin alcanzar el carácter de *emisor unilateral de normas sobre InE* a aplicarse en su propio territorio. En la misma línea, así como el país no establecía *autónomamente* su legislación sobre InE, el caso cuatro, relativo a las indemnizaciones por daños a los IE y la *prórroga de jurisdicción*, relevaba que la bilateralidad se extendía a resolución de conflictos ocurridos en el territorio nacional. Significaba que, así como el Estado Argentino en

formación no podía legislar *autónomamente* sobre InE, tampoco podía resolver un conflicto entre ese IE y el propio Estado, de acuerdo a sus instituciones.

El quinto caso sirve para ilustrar interacciones entre la diplomacia de Buenos Aires y Estados medianos europeos, interesados en aumentar la protección jurídica de sus ciudadanos en el país. La autonomía que se reservaba la gubernamentalidad local para dictar sus normas sobre InE permite valorar varios elementos. En primer lugar, que la *bilateralidad regulatoria* no implicaba de por sí más derechos, o incluso *privilegios* para los IE, como se había acordado con los países centrales. Esta diferenciación clave permite introducir una clasificación a utilizar en adelante, entre una *bilateralidad asimétrica* y otra *simétrica*. En esta última, por caso, los extranjeros se harían acreedores de la CNMF, pero no la *igualdad de derechos* con los ciudadanos locales.

Por último, los tratados bilaterales con países centrales incluían *prácticas* que restringían la posibilidad de recurrir a la *Razón de Estado* del país periférico para limitar derechos a los IE, al prohibirles otorgar tratos discriminatorios a los extranjeros respecto de los locales, en caso de guerra. La asimetría también surgía al tener que acordar con los gobiernos extranjeros indemnizaciones por los daños a extranjeros, que los locales no tenían derecho a reclamar pese a haber sufrido igualmente los efectos de la guerra. De manera que una segunda consecuencia de la regulación bilateral con países centrales serían las *prácticas de trato nacional* hacia los IE, o incluso el establecimiento de *privilegios y exenciones*, por ejemplo para evitar alistarse en el ejército.

### **Capítulo Tercero. Tradición regulatoria liberal. Incentivos para los IE.**

---



## ***1.- Introducción***

El presente capítulo aborda un período de ochenta años de regulaciones sobre InE y que contó con el *liberalismo* como *tradición regulatoria predominante*. Los once casos que se presentan a continuación permiten observar, entre otros puntos, el grado de *coherencia* del mismo y las interacciones entre *prácticas* de distintas tradiciones regulatorias. Un aspecto destacado consiste en la posibilidad de contrastar la regulación *autónoma*, producto del establecimiento del Congreso Nacional, con la *bilateral* que continuó incluyendo normas en el DIE.

En el capítulo se revelan nuevas tensiones derivadas de los riesgos sobre la *Razón de Estado* y derechos asignados a los InE, en particular en ocasión de la crisis del año 1890. Las *prácticas* adoptadas, se adelanta, no serían contradictorias con el orden *liberal*, en la medida que fueron fruto de la emergencia y su aplicación fue abandonada una vez superada la crisis. Un caso especial para analizar las interacciones entre *prácticas* de distintas tradiciones fue el de la expulsión sin proceso judicial de los extranjeros considerados peligrosos. En el análisis se considera si esta medida produjo una ruptura o no de la coherencia del período.

Otro dato saliente de la etapa de *predominio liberal* tiene que ver con la posibilidad, por primera vez, de convertir al país en emisor de *prácticas* del DIE, que serían recogidas por buena parte de las regulaciones de los países de la región. Esta experiencia debió convivir con el establecimiento de *privilegios* a IE, fruto del *bilateralismo asimétrico* con países centrales.

Ahora bien, las evaluaciones realizadas en los distintos casos de este segundo capítulo analítico, más allá de sus elementos propios, admiten introducir la consideración de las continuidades y rupturas respecto de lo dicho en el capítulo anterior. En otras palabras, en base a las conclusiones arribadas en el capítulo anterior es posible servirse de los casos nuevos para reafirmar lo dicho o refutarlo, pero en definitiva colocarse en un escalón más avanzado del análisis. Lo mismo se espera para los capítulos siguientes, en una suerte de conformación de distintas instancias conclusivas en un formato de cascada.

## **II.- 1852-1861. Igualdad jurídica y privilegios para los IE**

El cambio político que sobrevino a la derrota de Juan Manuel de Rosas en la batalla de Caseros produjo un giro en la forma de gobernar las InE de parte de los gobiernos que le sucedieron. La *tradición liberal predominante*, que ya se había extendido en los países centrales, encontró espacio para introducir cambios en diversos órdenes, no solo los relativos a los IE. Permitió, entre otros ejemplos, modificar las *prácticas* penales del país, a partir de los aportes de teóricos como Cesar Beccaria (Leyva Estupiñán & Lugo Arteaga, 2015, pág. 133). En palabras de Ferns, la nueva forma de gobierno se correspondía con: “*el dogma del progreso que se había instalado a nivel mundial, y que le asignaba al liberalismo el rol de ser el único camino hacia el crecimiento económico*” (Ferns, 1966: 294).

La expresión jurídica del *saber liberal* se tradujo en la elaboración de *prácticas* de intervención gubernamental mínimas, indirectas, que resultaban opuestas a las aplicadas durante el predominio mercantilista. Para graficar la recepción jurídica del nuevo *saber liberal* en la Argentina resulta oportuno recurrir a expresiones de uno de los intelectuales más importantes de ese tiempo, como era Juan Bautista Alberdi. El abogado tucumano marcaría, a mediados del siglo XIX, el fin de riesgo territorial como principal amenaza para la *Razón de Estado*: “*Antes de 1825 la causa americana estaba representada por el principio de su independencia territorial, conquistado éste, hoy se representa por los intereses de su comercio y prosperidad material. La actual causa de América es la causa de su población, de su riqueza, de su civilización y provisión de rutas, de su marina, de su industria y comercio. Ya la Europa no piensa conquistar nuestros territorios desiertos; lo que quiere arrebatarlos es el comercio, la industria, para plantar en vez de ellos su comercio, su industria de ella: sus*

*armas son sus fábricas, su marina; no los cañones, las nuestras deben ser las aduanas, las tarifas*"<sup>65</sup> (Alberdi, 2004, pág. 63).

Mario Rapoport sugiere que luego de 1852, se esbozaron modelos alternativos del *saber liberal*, como el que expresó Mariano Fraguero en el gobierno de la Confederación o el registrado en el debate parlamentario de la Ley de Aduanas, entre 1873 y 1876, basado en el proteccionismo y la industrialización, representado por las posiciones de Vicente Fidel Lopez y Carlos Pellegrini (Rapoport, 2010, pág. 31).

Ahora bien, en su faz exterior y a grandes rasgos, la política de relacionamiento externo del país, inspirada en el *saber liberal*, se caracterizó hasta la primera guerra mundial por racionalizar una "dependencia nacional" respecto de Gran Bretaña. Esto significaba que los grupos que detentaban el poder se fijaban objetivos propios para aprovechar al máximo posible los márgenes de esa dependencia, en algunos casos para lograr una mayor autonomía a futuro. Existía un sistema de decisiones, formalmente institucionalizado e independiente, pero fuertemente condicionado desde el exterior (Puig, 1980, 149).

*6.- Constitución Nacional. Igualdad de derechos para los IE.* La Constitución Nacional representó la primera norma de la máxima jerarquía

*65 Otra cita en la misma línea sería la siguiente: "...el momento de echar la dominación europea fuera de este suelo, no era el de atraer los habitantes de esa Europa temida...La gloria militar era el objeto supremo de ambición. El comercio, el bienestar material se presentaban como bienes destituidos de brillo. La pobreza y sobriedad de los republicanos de Esparta eran realizadas como virtudes dignas de imitación por nuestros republicanos del primer tiempo....Todas las cosas han cambiado y se miran de distinto modo en la época en que vivimos. No es que la América de hoy olvide la libertad y la independencia como los grandes fines de su derecho constitucional, sino que, más práctica que teórica, más reflexiva que entusiasta, por resultado de la madurez y de la experiencia...hoy se busca la realidad práctica de lo que en otro tiempo nos contentábamos con proclamar y escribir. He aquí el fin de las constituciones de hoy día: ellas deben propender a organizar y constituir los grandes medios prácticos de sacar a la América emancipada del estado oscuro y subalterno en que se encuentra"* (Alberdi, 2004, pág. 62).

dictada autónomamente por parte del Estado Nacional para regular las InE. En su texto de 1853 se consagró una virtual *igualdad de derechos entre extranjeros y argentinos* en su artículo veinte<sup>66</sup>. Se fijaba además una libertad positiva para los extranjeros. Podrían ejercer el comercio, formar empresas, moverse y establecerse con su capital por el país, sin autorización o permiso al Estado. No había registro alguno. Gobernar era poblar<sup>67</sup>, según rezaba Juan Bautista Alberdi, quien inspiraría la Constitución Nacional con su libro *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*. El tucumano promovía la radicación de empresas, capitales y personas, aun cuando fuera necesario darles subsidios para que se instalen<sup>68</sup>.

La condición de norma *autónoma* de la Constitución merece destacarse. El país conseguía regular InE, ser *emisor de normas*, sin necesidad de acordarlo bilateralmente con ningún país. Este dato constituye un punto relevante. Ahora bien, matiza esa expresión el hecho de que esa *regulación autónoma* constitucional se utilizara para asignar amplios derechos en favor de los IE, en línea con los intereses de los países centrales, en lo que podría

---

66 Art. 20.- *“Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes”*.

67 ***“...Que la riqueza, que la población, que la vida de Europa entren abiertamente y a torrentes en estos países. Así seremos fuertes y opulentos al cabo de cortos años; así, por la frecuencia, por la concurrencia de Europa. Así se desenvolverá nuestra independencia, en vez de ponerse en peligro. De otro modo, iremos quedando solos en el mundo, abandonados, alejados de la vida y del movimiento de los pueblos por incapaces, por insociables, por miserables”*** (Alberdi, 2004).

68. Perrone (2010) extrae una cita de Alberdi del libro “Bases” que se considera oportuna: *“...Esta América necesita de capitales tanto como de población. El inmigrante sin dinero es un soldado sin armas. Haced que inmigren los pesos en estos países de riqueza futura y pobreza actual. Pero el peso es un inmigrado que exige muchas concesiones y privilegios. Dádselos, porque el capital es el brazo izquierdo del progreso de estos países”* (Alberdi 1852, p. 81).

calificarse como una *autonomía de carácter nominal*. Un aspecto a marcar señala que constitucionalizar los derechos de los IE implicaba *jerarquizarlos* frente a otras regulaciones públicas que pudieran invocar una *Razón de Estado* para restringirlos. En este sentido, el equilibrio previsto entre derechos de IE y la *Razón de Estado* aseguraba un piso elevado de garantías para los extranjeros.

También colaboraba en racionalizar ese equilibrio la inclusión en la propia Constitución Nacional de un artículo específico que fijaba límites a ese *paréntesis excepcional* que significaba gobernar la población en una situación de riesgo, bajo el Estado de Sitio (Fernández Segado, 1978, pág. 464). La cláusula prevista en el artículo veintitrés de la Constitución, cuyo origen podía reconocerse en el derecho romano y la institución del *iustitium* (cuyo significado en latín se traducía como “detener el orden jurídico”), hablaba de suspender las garantías constitucionales en general, no solo a IE, establecer el Estado de Sitio y otorgarle al gobierno la posibilidad de arrestar personas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación. Es decir, *segregarlas*. Cerraba el artículo constitucional sosteniendo que una opción para el ciudadano era salir del país, lo cual bien podía aplicarse a los extranjeros que lo prefirieran<sup>69</sup>.

Lo interesante de esta convivencia constitucional entre los *derechos de argentinos e IE* y la *Razón de Estado* era que, tal como afirmaba Foucault, el *saber liberal* se revelaba compatible con la *Razón de Estado*. Esta de ninguna manera se eliminaba, sino que se acotaba su aplicación a circunstancias excepcionales que ahora estaban expresamente previstas en el cuerpo constitucional. Vale decir que numerosas constituciones de países centrales también incluían cláusulas como el artículo veintitres de la

---

69 Artículo 23.- “En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspendas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino”.

Constitución argentina, como eran el artículo dieciseis de la Constitución francesa de 1858, el artículo trescientos ocho de la Constitución española de 1812, o más atrás en el tiempo lo previsto respecto al Parlamento Británico y la posibilidad de suspender el habeas corpus, establecido en el Bill of Rights de 1689 (Balle, 1989, pág. 33).

Un aspecto adicional a señalar en el artículo veintitres eran las causas que habilitaban al establecimiento del Estado de Sitio. La primera de ellas era la agresión externa. Es decir, una preocupación netamente *territorial*. En segundo lugar, una conmoción interior que ponga en peligro la vigencia de la propia Constitución y de las autoridades creadas por ella. Aquí está presente el elemento de peligro que presupone la *Razón de Estado*. Es interesante remarcar que, como señala Bidard Campos, la esencia de la medida era su carácter temporario, acotado a un período breve de tiempo. Esto surgía, a falta de mención expresa en el artículo veintitrés, de la Constitución, del juego de dicha cláusula con el artículo N° 99, inc. 16, relativo a las atribuciones del Presidente de la Nación<sup>70</sup> (Bidart Campos, 2006, pág. 276).

#### *7.- Ley de Derechos Diferenciales. País tomador de normas en el ámbito unitalteral.*

La aprobación de la Ley de Derechos Diferenciales se trató de otro caso de legislación *autónoma* dictada por el recién constituido Congreso Nacional. Se dictó en 1856 con el fin de cargar con impuestos aduaneros a las mercancías que no llegaran directamente a los puertos de la Confederación Argentina. En la práctica, se procuraba sortear al puerto de Buenos Aires, castigarlo económicamente, en el contexto de la guerra civil. Lo que proponía la nueva normativa era evitar que las mercaderías importadas de Europa para el consumo en el territorio de la Confederación Argentina pagasen las tarifas de importación en la aduana de Buenos Aires. Además, se

---

70 “...Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. El Presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el Artículo N° 23”.

buscaba que los buques de ultramar llegaran hasta Rosario y cargaran de retorno productos de la Confederación, evitando, en consecuencia, las ganancias del flete de las embarcaciones de cabotaje que se organizaban desde el puerto de Buenos Aires y la salida productiva de sus mercancías.

De acuerdo con Sambucetti, cuando Alberdi estuvo en Washington, camino a cumplir su rol de embajador ante Francia, España y el Reino Unido, le habían explicado que Estados Unidos había conseguido, medio siglo antes, la adhesión al Estado Federal de dos Estados rebeldes, Carolina del Norte y Rhode Island, luego de ser presionados vía una guerra económica similar. Convertido en promotor de la idea, Alberdi aconsejó rebajar los efectos de la Ley de derechos diferenciales en tratados parciales con los países que lo requiriera la política exterior. La medida igualmente no era la primera vez que se aplicaba en el país. Rosas ya la había implementado contra la Banda Oriental en 1840 (Rato de Sambucetti, 1999, pág. 147).

Una vez puesta en vigencia, los representantes del Reino Unido y Francia protestaron contra una medida que perjudicaba lo que se había liberalizado en 1853 en favor de los IE. Tanto Ramón Cárcano (1938, pág. 116), como Rato de Sambucetti (1999, pág. 148), explican la mala acogida que la ley tuvo no sólo en Montevideo y Buenos Aires, sino en Europa. Alberdi pronto descubrió la franca oposición que generaba, al punto de perjudicar la acción de difusión de las oportunidades de inversión en el país. Sostiene Barba (2005, pág. 42) que todos los autores coinciden en calificarla como un fracaso. El propio canciller británico, Lord Clarendon, reclamó al representante argentino en Europa por las nuevas restricciones. Advertido Alberdi, terminó pidiendo desde Europa la modificación de la Ley para, por ejemplo, eximir del tratamiento a la Banda Oriental y negociar ajustes con Buenos Aires, a cambio de otras concesiones<sup>71</sup>. La definitiva derogación de

**71 Así se lo hacía saber a Urquiza por carta desde París: “El gobierno de Francia mira mal nuestra ley de comercio directo. Me lo han revelado o declarado en el Ministerio. La Francia es el país de la protección, de los monopolios y de las leyes diferenciales. Aquí solo se conoce de nombre lo que es libertad de comercio. Y sin embargo se creen con derecho a calificar de iliberal nuestra ley, que tiene por objeto convertir en hecho práctico el gran principio de**

la medida en 1859 dejó un aprendizaje. La misma medida que había sido aplicada con éxito en Estados Unidos en función de su *Razón de Estado* territorial, y que Francia aplicaba cuando lo consideraba conveniente, no podía sostenerse en un país periférico necesitado de aliados y recursos.

La *autonomía* obtenida para dictar normas sobre IE a partir de la institucionalización del país, se enfrentaba con los costos de utilizarla contra los intereses de los países centrales y sus inversores. El resultado mostraba los límites de dicha autonomía y la condición de país periférico *tomador de normas*, pese al riesgo sobre la *Razón de Estado* en el marco de una guerra civil.

#### *8.- Tratados de Comercio y Navegación. Igualdad jurídica y simetría bilateral.*

Más allá de la regulación *autónoma* del Congreso Nacional, los gobiernos que sucedieron a Rosas profundizaron la adopción *bilateral* de compromisos para asegurar derechos a los IE. El *formato característico* del período, entre 1852-1862, fueron los *Tratados de Amistad, Comercio y Navegación*. En total se firmaron nueve. Las contrapartes fueron Portugal<sup>72</sup>, Estados

---

***libertad fluvial y de comercio en que se repara nuestra Constitución calificada por toda la prensa de la Europa como un modelo de juicio. Pero la razón de este gobierno es que con esa ley nuestro gobierno perjudica a su comercio en Buenos Aires. Me lo han declarado así. Esta razón es chusca" (Carcano, Ramón: Urquiza y Alberdi. pag. 138).***

72 TRATADO DE AMISTAD, COMERCIO Y NAVEGACIÓN ENTRE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA Y SU MAJESTAD FIDELÍSIMA LA REINA DE PORTUGAL.



Unidos<sup>73</sup>, Chile<sup>74</sup>, Cerdeña<sup>75</sup>, Paraguay<sup>76</sup>, Brasil<sup>77</sup>, Prusia<sup>78</sup>, Bolivia<sup>79</sup> y Bélgica<sup>80</sup>. La variedad y cantidad de acuerdos revelaba, entre otras cosas, una vocación por ampliar el esquema de relaciones y salir de la dinámica centrada en los países centrales que concentraban la mayor parte del comercio e inversiones en el país. Alberdi abordaría el punto y plantearía que darles derechos a ciudadanos de muchos países era la fórmula para evitar quedar presos de los intereses de los países centrales<sup>81</sup>. Este consejo de política exterior bien podría denominarse *multilateralismo alberdiano*.

Las cláusulas de los tratados incluían, entre otros puntos, la CNMF para el comercio y derechos de extranjeros, la posibilidad de que estos pudieran comprar propiedades, ejercer cualquier industria, igualdad tributaria con los locales, practicar la religión que deseen y erigir iglesias donde el gobierno les autorice. Asimismo, elegir su lugar de residencia, la exención del

---

73 TRATADO DE AMISTAD, COMERCIO Y NAVEGACIÓN ENTRE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA Y LOS ESTADOS UNIDOS.

74 TRATADO DE PAZ, AMISTAD, COMERCIO Y NAVEGACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA DE CHILE Y LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA.

75 TRATADO DE AMISTAD COMERCIO Y NAVEGACIÓN ENTRE LA CONFEDERACION ARGENTINA Y SU MAJESTAD EL REY DE CERDEÑA.

76 TRATADO DE NAVEGACIÓN Y LÍMITES ENTRE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. TRATADO DE AMISTAD, COMERCIO Y NAVEGACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

77 TRATADO DE AMISTAD, COMERCIO Y NAVEGACIÓN ENTRE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA Y EL EMPERADOR DEL BRASIL.

78 TRATADO DE AMISTAD, COMERCIO Y NAVEGACIÓN ENTRE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA Y LA PRUSIA Y LOS OTROS ESTADOS DEL ZOLLVEREIN ALEMÁN.

79 TRATADO DE AMISTAD, COMERCIO Y NAVEGACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA Y DE BOLIVIA.

80 TRATADO DE PAZ, AMISTAD, COMERCIO Y NAVEGACIÓN ENTRE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA Y BÉLGICA.

servicio militar y la prohibición de exigirles suscripciones de deuda pública forzosas. Podrían tener sus propios cementerios.

Se acordaba la intervención de los cónsules en casos de sucesiones intestadas de los extranjeros sin herederos forzosos en el país, para lo cual los cónsules podrían nombrar curadores para administrar los bienes que serían inventariados por las autoridades judiciales del país. Una cláusula relevante estaba contenida en el artículo doce del acuerdo con Estados Unidos de 1853, pero también en los acuerdos con Bolivia de 1858, Cerdeña de 1855, Paraguay 1855 y Prusia de 1857. Se establecía que si se interrumpían las relaciones amistosas, los ciudadanos de ambos países podrían continuar comerciando sin ser molestados mientras no violaran ninguna ley. Su eje, presente ya en el acuerdo con los británicos de 1825, era que la guerra no debía afectar el comercio, cuyos intereses, salvo Leyes en contrario (este reenvío a la Ley local si sería una diferencia con el acuerdo de 1825), estarían por encima de los derechos de los eventuales contendientes. En otras palabras, se trataba de consagrar bajo el *saber liberal* un nuevo equilibrio entre la *Razón de Estado* y los derechos de los IE.

Otra cláusula relacionada que se encuentra en los acuerdos con Estados Unidos, Chile y Cerdeña, fijaba la *igualdad jurídica* para acudir a tribunales locales para defender sus derechos, así como impedir condicionalidades como contratar empleados locales, salvo que lo desearan, y habilitar que hicieran negocios por sí mismos, sin necesidad de un socio local. También podían fijar los precios que les parecieran. Dicho en otros términos, no podía haber disposiciones que interfirieran en los negocios de los extranjeros

---

81 ***“buscar los tratados de amistad y comercio con el extranjero, como garantías de nuestro régimen constitucional... Nada más erróneo, en la política exterior de Sud América, que la tendencia a huir de los tratados (...) Firmad tratados con el extranjero, no temáis encadenarnos al orden y a la cultura. Temer que los tratados sean perpetuos es temer que se perpetúen la garantías individuales en nuestro suelo (...) tratad con todas las naciones, no con algunas, conceded a todas las mismas garantías, para que ninguna pueda subyugarnos y para que las unas sirvan de obstáculo contra las aspiraciones de las otras”*** (Alberdi, 2004, pág. 169).

con requisitos especiales. En definitiva, la gubernamentalidad renunciaba a *discriminar* a los IE, como había hecho la legislación colonial, tanto como a *dirigir* su actividad comercial e inversiones de acuerdo a objetivos gubernamentales, como había propuesto Moreno en la Representación de la Hacendados. El *liberalismo* consideraba a las InE como un fenómeno favorable por si mismo que actuaban guiadas por la mano invisible del mercado y, por tanto, no requerían ninguna intervención gubernamental para hacerlas compatibles con el interés público.

En el caso del acuerdo con Chile de 1855, además de todos los derechos para los extranjeros, se establecía una estabilidad tributaria para el comercio terrestre que servía para garantizar la seguridad jurídica de los comerciantes. Con Bolivia también había liberación de impuestos a los productos del comercio terrestre, salvo para el caso de la plata en barra o el oro, que estaban prohibidos o con restricciones. Con esa restricción Bolivia intentaba controlar de forma mercantilista un activo escaso que había sido la causa de su reconocimiento mundial en el período colonial.

En cuanto a las restricciones previstas en los acuerdos de comercio y navegación, se admitía que los países podían nombrar cónsules, pero la Confederación Argentina podía decidir en qué ciudades podían residir y en cuáles no, en lo que constituía una cláusula con un aire *territorialista*, al mantener vigente la posibilidad de la *segregación* de los representantes de países extranjeros. También la Argentina se reservaba en algunos acuerdos el aprovechamiento económico del cabotaje nacional de mercaderías por los ríos interiores para los empresarios argentinos. Es decir, había una *segregación sectorial* en el establecimiento de IE por razones de promoción de la industria nacional. Este punto es significativo puesto que la opción de impedir que ingresen extranjeros a ciertas actividades se volvió una práctica ampliamente utilizada en el siglo XX, justificada en razones como la seguridad nacional, la promoción de valores culturales o la industria naciente.

*9.- Apertura bilateral de los ríos Paraná y Uruguay con Francia, Estados Unidos y el Reino Unido<sup>82</sup>. Asimetría y negación de la Razón de Estado.*

*Asimetría bilateral*

En el año 1853 el presidente Justo José de Urquiza pidió ayuda los embajadores europeos para forzar a Buenos Aires a negociar la paz. Los representantes diplomáticos le contestaron ofreciéndole suscribir tratados para abrir a todas las banderas del mundo los ríos navegables Paraná y Uruguay. Se trataba del objetivo que había llevado a los gobiernos británico y francés a enfrentarse con Rosas en la batalla de Vuelta de Obligado en 1845. Firmados los tratados, si el gobierno de Buenos Aires hubiera querido bloquear los puertos de la Confederación, tendría que enfrentarse a intereses más poderosos que los de la débil Confederación de provincias del Interior (Ferns, 1966: 307).

Al igual que otros acuerdos bilaterales anteriores, el artículo seis de los Tratados<sup>83</sup> declaraba que aún en caso de guerra, los buques comerciales no debían ser molestados. Esto implicaba que se prohibían los bloqueos que tanto daño había causado a los comerciantes extranjeros afincados en Buenos Aires. Fitte señala que en este artículo y el siguiente daban a entender que la prohibición era solo extensiva a los países del Plata en guerra, pero no para terceros, entre ellos los países centrales, que de esta forma mantenían su derecho al bloqueo en una clara *asimetría de derechos* (1970, pág. 110). Esto más allá de la propia firma de un tratado que solo contenía obligaciones para el país periférico y que virtualmente suprimía la

---

**82 TRATADOS DE LIBRE NAVEGACIÓN DE LOS RÍOS PARANÁ Y URUGUAY ENTRE FRANCIA, S.M. BRITÁNICA Y ESTADOS UNIDOS Y LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA.**

**83** “Artículo 6.- Si sucediere (lo que Dios no permita), que la guerra estallase en cualesquiera de los estados, repúblicas o provincias del Río de la Plata o de sus afluentes, la navegación de los ríos Paraná y Uruguay quedará libre para el pabellón mercantil de todas las naciones. No habrá excepción a este principio, sino en lo relacionado a las municiones de guerra, como son las armas de todas clases, la pólvora, el plomo y las balas de cañón. Artículo 7.- Se reserva experiencia a Su Majestad el Emperador del Brasil y a los gobiernos de Bolivia, del Paraguay y del Estado Oriental del Uruguay, el Poder de hacerse partes al presente Tratado, en el caso de que fueren dispuestos a aplicar sus principios a las partes de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay, en las cuales pueden poseer respectivamente derechos fluviales”.

posibilidad de afectar los derechos de IE en función de su *Razón de Estado*. Todo en beneficio del tráfico comercial y los intereses de los IE.

### ***III.- 1861-1880. Contratos ferroviarios con IE y la Argentina emisora de prácticas.***

En este período operó una retracción de la *bilateralidad* destinada a la fijación de prácticas sobre IE. Un ejemplo que permite entender lo ocurrido tuvo lugar durante el discurso de apertura de las sesiones legislativas del año 1963. El presidente Bartolomé Mitre haría referencia al requerimiento del cónsul de Bélgica para prorrogar el acuerdo de *Amistad, comercio y navegación* firmado la década anterior, y que se encontraba vencido. El presidente dio cuenta que se le había comunicado al diplomático su negativa a la renovación. Junto a ello se le había dicho que los ciudadanos belgas serían tratados con los derechos que la Constitución asegura a todos los extranjeros<sup>84</sup>. Esta medida indicaba que la Argentina aseguraba derechos a InE sin necesidad de un compromiso bilateral, en lo que podía traducirse como una recuperación de la *autonomía normativa*. Otra lectura posible consistía en suponer que había operado un abandono de los acuerdos *acuerdos de amistad, comercio y navegación*, en tanto *formatos característicos* de una etapa. Una tercera daba cuenta que con el correr de las décadas había comenzado a operar una retracción de las ciertas *prácticas* liberales (Raya de Vera, 2008).

Ese desplazamiento de un tipo de acuerdos particulares debe analizarse en conjunto con el aumento de otro tipo de compromisos con IE, como eran los préstamos gubernamentales de bancos británicos. Estos verificarían una notable expansión tanto en volumen como frecuencia (Rapoport, 2010, pág. 46) y no parecían necesitar nuevas regulaciones de carácter general para fijar sus cláusulas.

#### *10.- Los contratos ferroviarios. Escasez de capital e incentivos.*

---

84 *Dossier legislativo. Mensajes presidenciales*. Año I. N° 16. Biblioteca del Congreso. Buenos Aires. Julio de 2013.

Otra de las áreas que comenzaron a generar compromisos y regulaciones, e involucraron a los IE, fue la construcción de la red ferroviaria. La provincia de Buenos Aires había inaugurado en 1857 el Ferrocarril del Oeste, fruto de la inversión privada de empresarios, entre ellos el británico Daniel Gowland. Se los había exceptuado de impuestos y aranceles de importación de bienes de capital. Como contraprestación, debían transportar gratis la correspondencia y a soldados. En 1863 la empresa pasó a manos del Estado, la gestión tuvo superávit y en 1866 las vías llegaron a Chivilcoy, a 160 kilómetros de la capital (Panettieri, 1986, pág. 39).

A mediados de 1860 comenzaron a madurar proyectos cada vez más ambiciosos para instalar vías férreas. Leyes y decretos de la Confederación Argentina con sede en Paraná habían promovido la construcción del Ferrocarril Central Argentino entre Rosario y Córdoba, pero no habían conseguido iniciar su construcción. Con el correr del tiempo y la finalización de la guerra civil, tanto en el Congreso de la Nación como en las legislaturas provinciales se sancionaron varias leyes que dieron un marco a los proyectos de construcción de vías férreas y posibilitaron la extensión de rieles y trenes en buena parte de la pampa húmeda, Tucumán y Mendoza. La Ley Nacional más trascendente fue la N° 280, que constituyó un verdadero programa de Obras Públicas que incluía la aprobación de la construcción de ferrocarriles a Cuyo, al Noroeste, de Concordia a Federación y una renovación del puerto de Buenos Aires. En 1873 la norma se complementó con la sanción de la Ley N° 583, que autorizó la suscripción de un empréstito en el extranjero de treinta millones de pesos (seis millones de libras esterlinas) para cumplir con el plan trazado por la Ley N° 280.

El denominado Ferrocarril Central Argentino fue, por su relevancia, uno de los proyectos más significativos. En septiembre de 1862 el proyecto tendría tratamiento parlamentario en el Congreso Nacional. En esta ocasión se avalaría legislativamente un tipo distinto de regulación sobre IE. No sería una regulación destinada a regir para todos los extranjeros, sino que se circunscribía a ratificar un contrato particular entre el IE, William Wheelwright, y el gobierno nacional, que además se convertía en socio del

proyecto, al suscribir acciones por un monto de 200.000 pesos fuertes. También fueron accionistas la provincia de Santa Fe, comerciantes rosarinos y el anterior presidente, el general Urquiza, quien lo había promovido bajo su gobierno.

La sociedad constituida con participación mayoritaria extranjera consiguió de parte del Estado Nacional la inclusión en el contrato de una larga serie de *incentivos y beneficios*: un porcentaje de ganancia a la compañía mínimo del 15% neto, antes de que el gobierno pudiera intervenir en las decisiones sobre tarifas; la garantía estatal del 7% de utilidades (es decir ganancia garantizada); la concesión de una legua de tierra fértil a cada lado y en toda la extensión de la línea férrea, a condición de poblar el área; la libertad para importar equipos sin pagar impuestos durante cuarenta años; una garantía de exención del servicio militar para todos los empleados de la compañía; el derecho de construir escuelas e iglesias en las tierras de la compañía ferroviaria; la fijación de los gastos de explotación en un 45% de los ingresos brutos y la excepción de la garantía o caución pecuniaria a la que el contratista estaba obligado por la ley. Además, todos los terrenos que serían requeridos para la gestión del ferrocarril, como ser los destinados a estaciones, depósitos, entre otros, serían entregados a la empresa por parte de los gobiernos. La empresa se comprometía a terminar la obra en cinco años, a transportar el correo gratuitamente y las tropas a media tarifa (Ferns, 1966, pág. 345).

La negociación suponía la realización de la mayor obra pública en el país hasta ese momento, que tendría que atravesar un territorio extenso y peligroso. Desde el punto de vista de las *prácticas* que se fueron considerando hasta aquí, puede decirse que el acuerdo establecía *privilegios y exenciones* muy relevantes, que no se habían concedido en Estados Unidos a algunos de los mismos empresarios. Oszlak da cuenta que el ministro Rawson había mantenido negociaciones paralelas con dos empresarios londinenses, Smith y Knight, quienes presentaron condiciones aun mas leoninas que las de Wheelwright (Oszlak, 2004, pág. 145).

En definitiva, el resultado de esa negociación no haría otra cosa más que evidenciar el fenómeno de la *escasez de capital* y, en este caso, experiencia técnica por parte de los países periféricos. De allí que resultara característico de estos contratos con privados el interés por atraer inversiones a través de la *práctica de beneficios e incentivos* de todo tipo. En otro orden, el rol del Estado como garante de obras de infraestructura no implicaba una articulación pasiva del sector público con el establecimiento de los IE. Como sostiene Oszlak, al constituirse el propio Estado en agente de la acumulación de capital, del dinamismo de sectores y circuitos económicos, contribuía a aumentar el excedente social y la posibilidad de expandir el crédito en mercados financieros externos (Oszlak, 2004, pág. 32).

En opinión de Regalsky, estos acuerdos entre privados y el Estado no desconocían el lugar decisivo del impulso público, que podía incluso participar con recursos financieros para aumentar la inversión (Regalsky A. M., 2011, pág. 159). Por caso, Ferns sostiene que el tren Central Argentino sufrió desde un principio por la falta de capital. Los directores e inversores privados no estaban dispuestos a aventurar más dinero, por lo que el gobierno compraría 17.000 acciones para aportar capitales que sirvieron para completar el último tramo hasta Córdoba (Ferns, 1966, pág. 346).

En particular, la cláusula de garantía de ganancias había sido introducida por primera vez en 1859 y continuó incluyéndose hasta la década de 1880, cuando las propias compañías solicitaron dejar de utilizarla, lo que les permitía liberarse de controles públicos sobre su contabilidad y la fijación libre de las tarifas. Para la década de 1890 la crisis llevó a eliminarla definitivamente (Regalsky A. M., 2011, pág. 165). Lo dicho evidencia que, si bien los escasos capitalistas obtuvieron ventajas y privilegios de parte del Estado argentino, con garantía de ganancia y otros beneficios, también debieron soportar al Estado como accionista, su auditoría sobre su contabilidad y eventualmente la asunción de la gestión de algunos emprendimientos, de la mano de una creciente burocracia de funcionarios públicos, que incluían ingenieros especialistas en ferrocarriles (Palermo, 2006).



Este proceso de fortalecimiento de la gestión estatal derivó en la consolidación del Ministerio del Interior como agencia de desarrollo (Marichal, 1988, pág. 129), la formación de empresas públicas como la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE) y Obras Sanitarias de la Nación (OSN), creadas en 1909 y 1912 respectivamente, y la extensión de estructuras estatales con presencia territorial federal en materia educativa y de correos. En la misma línea, puede incluirse los primeros pasos que llevaron a la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1920 (Regalsky & Salerno, 2008, pág. 109).

#### *11.- Conflicto con el Banco de Londres. La Argentina como emisora de prácticas y la autonomía normativa: La cláusula Calvo.*

Llamativamente, en la década del 1870 los *tratados bilaterales* de comercio ya no incluirían cláusulas con derechos para los IE. Incluso, se buscaría restringir los *privilegios* acordados a los IE, como puede observarse en un acuerdo caracterizado por la simetría y la igualdad jurídica, firmado con Perú<sup>85</sup> en 1874. En su texto se abordaba expresamente la prohibición de que los IE acudieran a la diplomacia extranjera para mediar por sus reclamos a las autoridades, salvo cuando existiera una demora injustificada o denegación de justicia en los tribunales locales. También se les prohibía reclamar al Estado por los daños producidos por individuos o facciones, salvo cuando el Estado fuera culpable.

Este cambio hacia los IE, puesto en práctica con un país *simétrico* de la región, tendría una prueba mayor en un conflicto que casi llega a la instancia militar con un país central como era Gran Bretaña. En 1876 se generó una disputa entre las autoridades de la Provincia de Santa Fe y los representantes del Banco de Londres y Río de la Plata, con sede en Rosario. El banco de

---

85 **Los nacionales de ambos países** debían someterse a **las leyes y jurisdicción del otro país, en lo que sería la** inclusión de una nueva práctica, llamada *reenvío al derecho interno*. Es decir, los derechos de los IE provendrían en adelante de las leyes locales más que de los tratados bilaterales. Esto podría ser interpretado como un aumento de la *autonomía regulatoria* en materia de Derecho de las IE para la Argentina y un refuerzo de la idea de *igualdad de derechos* entre los locales y extranjeros, que se sometían a las mismas leyes. TRATADO DE AMISTAD, COMERCIO Y NAVEGACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ.

origen extranjero pretendía realizar una serie de operaciones financieras sobre las reservas de oro, que quienes conducían el gobierno provincial interpretaron como perjudiciales para los intereses de la provincia, y derivaron en el cierre de la sucursal, la incautación de los depósitos y el encarcelamiento de su gerente. La intervención de los diplomáticos británicos, y en especial la presencia de una cañonera de guerra británica en las cercanías de Rosario, encendieron las alarmas del gobierno nacional. El acuerdo llegó de la mano de una negociación en la que intervinieron el abogado del banco, Manuel Quintana, quien sería luego presidente de la Nación<sup>86</sup>, el Presidente del Banco, George Drabble, y el canciller del Presidente Avellaneda, Bernardo de Irigoyen.

El hecho descrito sirve para graficar el tipo de conflicto que colocó a la Argentina por primera vez como *emisor de normas* regulatorias sobre IE. La nueva *práctica* llevaría el nombre de doctrina Calvo, por el diplomático y académico que la haría conocida internacionalmente. En concreto, el autor exponía en su obra “*Derecho Internacional teórico y práctico de Europa y América*”, publicada por primera vez en castellano en 1868 en París, que los inversores extranjeros deberían aceptar la jurisdicción de los tribunales nacionales para resolver los conflictos que tuvieran lugar en el territorio de la República (Calvo, 1868). Además de aceptar la jurisdicción local, los extranjeros debían renunciar a requerir intervenciones diplomáticas y obviamente armadas. La doctrina Calvo utilizaba a su favor el declarado principio de la *igualdad jurídica* de los Estados, promovido por la *tradicón regulatoria liberal*, para evitar la concesión de privilegios derivados de la relación asimétrica con los países centrales. En otras palabras, se utilizaban las prácticas y saberes emitidos por los países centrales y que resultaban predominantes, en favor de los intereses de los países periféricos. La consecuencia, en palabras de Perrone: “...*permitía al país conservar una*

86 David Rock da cuenta que: “...*mucho antes de 1914 ya se había establecido la práctica de nombrar a notorios políticos argentinos en los consejos directivos locales de las empresas británicas. Esto contribuía a ampliar el acceso de esas empresas al gobierno, y gestaba en la elite local poderosos intereses creados que quedaban comprometidos con la defensa de dichas empresas*” (Rock, 1992, pág. 18)

*cuota de soberanía respecto del control de la IE desde el país”* (Perrone, 2010, pág. 49).

La Cláusula Calvo encontró una fuerte aceptación en constituciones, tratados y leyes de países de la región y se integró al llamado *derecho internacional público latinoamericano*, además de receptarse en instrumentos de Africa y Asia. Esta doctrina representó un aporte de la Argentina como país *emisor de prácticas* de IE, como no era habitual en aquel momento. Vale decir que la Cláusula Calvo debía entenderse como un paso trascendente en la perspectiva de la *autonomía regulatoria* de los países latinoamericanos. Es preciso leer este avance obtenido en el contexto de un derecho internacional de la época que aceptaba las intervenciones extranjeras de países centrales sin restricciones. Tamburini sostiene que los primeros internacionalistas, como Emmerich de Vattel, consideraban que una ofensa dirigida a un ciudadano extranjero era directamente una ofensa también al Estado al cual pertenecía. Y que ese Estado tenía derecho a obtener justicia en la forma que más le pareciera, inclusive haciendo uso de la fuerza armada como podía verse, entre otros casos, en el establecimiento de Maximiliano de Habsburgo en México (Tamburini, 2002, pág. 7).

#### ***IV.- 1880-1900. Auge de las InE, inercia y crisis***

El orden conservador que emergió con el ascenso al poder de Julio A. Roca fue acompañado por un ciclo de crecimiento y relativa paz interior<sup>87</sup> que se prolongó, pese a no estar exento de conflictos, durante los siguientes treinta o incluso cincuenta. En este período el capital extranjero proveniente

---

87 En materia de tratados simétricos, se trata de dos décadas de acuerdos de límites con los países fronterizos, en especial con Chile y Brasil, así como tratados de extradición con muchos países. Con países pequeños y cercanos, como Bolivia, comenzaba un largo recorrido de acuerdos y cooperación en materia de infraestructura. Además, se acordaron cuestiones vinculadas a unificación de criterios internacionales, como las convenciones postales, pesos y medidas, reconocimiento de sentencias, y otras. En otras palabras, se regulaban las relaciones entre la creciente comunidad de Estados, que requerían reglas comunes.

mayormente de Europa aumentó hasta alcanzar cifras significativas<sup>88</sup> y se concentró en ciertos sectores (Frontons, 2015, pág. 38). Regalsky destaca, a efectos de enfatizar el volumen de la inversión recibida, que en 1888 la Argentina ocupó el principal destino de las emisiones extranjeras en el mayor mercado financiero del mundo, Londres. Las colocaciones en títulos públicos serían el principal destino de las InE, seguido de las inversiones ferroviarias (Regalsky A. M., 2011, pág. 161).

Se trataba del principio de una oleada de inversiones que colaboró en consolidar a la Argentina como país agroexportador. Sostiene David Rock que además de ferrocarriles y préstamos financieros, la inversión extranjera directa (IED)<sup>89</sup>, no solo proveniente de capitales británicos, se dirigió a compañías inmobiliarias, obras portuarias, servicios públicos y bancos (Rock, 1992, pág. 18). Frontons (2015, pág. 39) le agrega la industria frigorífica, que a partir de 1882 comenzaría a desarrollarse de la mano de capitales nacionales y extranjeros. Por esos años, el superávit comercial que obtenía la Argentina con Gran Bretaña era compensado mediante “ingresos invisibles” que obtenían los europeos gracias a los fletes, seguros y otros servicios financieros.

## *12.- Crisis económica de 1890. El default de la deuda externa y la Razón de Estado.*

---

88 *“Desde la década de 1880 la economía argentina recibió un importante y creciente flujo de inversiones extranjeras. Hacia los primeros años del siglo XX la inversión extranjera representaba aproximadamente el 40 por ciento de la inversión bruta interna, siendo su incidencia elevada hasta la primera Guerra Mundial, momento en el cual el capital extranjero alcanzó una participación máxima, cercana a la mitad del stock de capital fijo”* (Frontons, 2015).

89 *“La inversión extranjera directa es la categoría de inversión internacional que refleja el objetivo por parte de una entidad residente en una economía, inversor directo, de obtener una participación duradera en una empresa residente de otra economía o empresa de inversión directa”* (Frontons, 2015, pág. 30). Por otra parte: *“...la inversión de cartera involucra flujo de fondos monetarios asociados a inversiones financieras o de carácter especulativo, sin contrapartida ni destino aparente en una transacción de inversión estricta o generadora de capital físico”* (Frontons, 2015).

A partir de 1887 se produjo una notable expansión de la circulación monetaria generada por la sanción de la Ley de Bancos Garantidos, que permitía la emisión de billetes por parte de cualquier banco. La medida acompañó y potenció el proceso que había llevado a que, entre 1881-1890, el crédito bancario se multiplicara por doce. De la exorbitante expansión participaron inversores extranjeros que invertían en cédulas hipotecarias, bonos de obras públicas o empréstitos del Estado Nacional, las Provincias e incluso los municipios, vía la casa Baring Brothers en Londres, que oficiaba de agente colocador de la deuda argentina (Rapoport, 2010, pág. 86).

Por un tiempo las ganancias fueron redituables, pero diversos hechos externos e internos, entre ellos la Revolución del Parque en 1890, desencadenaron una crisis de proporciones que generó la quiebra de numerosos bancos en la Argentina y el rescate de la Baring Brothers por parte del Banco de Londres y el Tesoro británico. En la capital británica se organizaron grupos de acreedores para intentar cobrar los créditos argentinos en default. También los había de otras nacionalidades, como alemanes y franceses. Para sanear las finanzas públicas el presidente Carlos Pellegrini, quien asumió luego de la renuncia de Juárez Celman, impulsó una serie de decisiones que implicaron una modificación del DIE. El gobierno dictó medidas que afectaron sus intereses, entre ellas privilegiar los acuerdos de pago con acreedores que tenían papeles de deuda del Estado Nacional, pero no de otros deudores. Además, de la mano del ministro de Hacienda, Vicente Fidel López, se dispuso un impuesto del 2% sobre los depósitos en bancos extranjeros y del 7% a los beneficios de las compañías extranjeras, junto a derechos de patente a las empresas extranjeras de seguros. Los perjudicados no encontrarían esta vez la protección del gobierno británico, que no llevó a cabo ninguna acción diplomática para negociar con el gobierno de Buenos Aires (Gallasso, 2008, pág. 85).

Por el contrario, desde el inicio hasta el fin de la crisis de la casa Baring, las autoridades británicas mantuvieron una actitud de estricta prescindencia respecto de las drásticas medidas adoptadas por el gobierno de Carlos Pellegrini, pese a los reclamos de los bancos extranjeros. El Foreign Office británico rechazó todo tipo de intervención política bajo la doctrina de

*splendid isolation*, que indicaba que debían evitarse conflictos en donde no se los buscara explícitamente (Rocchi, 2011, pág. 114).

Las tratativas del gobierno argentino y el Baron Rothschild, que representaba a los acreedores extranjeros, sirvieron para alcanzar un primer acuerdo en 1891. Acuerdo que sería reemplazado por el “arreglo Romero”, por el cual se alargaban los plazos para el pago de la deuda, disponía de quitas del capital e intereses (Rapoport, 2010, pág. 88). En tanto, las prácticas restrictivas fueron derogadas al poco tiempo. Un estímulo favorable al arreglo fue la conducta de entidades como el Banco de Londres, que frente a los retiros y quiebras masivas de las instituciones financieras argentinas, optó por fortalecer las reservas de su entidad en la Argentina y logró frenar la corrida bancaria (Rocchi, 2011, pág. 120).

Como síntesis, cabe decir que ante una circunstancia excepcional como era la crisis de 1890, y aun bajo el predominio de la *tradición regulatoria liberal*, se tomaron medidas que implicaron resguardar la *Razón de Estado* por sobre los *derechos de los IE*. También podría destacarse que la gubernamentalidad expresada en normas que regulaban la actividad económica y los derechos de los IE, se había mostrado proclive a aceptar el rol del país en la división internacional del trabajo y la condición de *tomador de normas*. No obstante, la pasividad no excluía eventuales conflictos, como el caso del Banco de Londres y Río de la Plata, la afectación de los IE en 1890 o lo que sería la Doctrina Drago, como advertía Juan Carlos Puig (Corigliano, 2008, pág. 7).

## ***V.- 1900-1929. Maduración y crisis liberal.***

En este período y, al menos hasta la Primera Guerra Mundial, la Argentina vivió un auge económico. Las exportaciones se diversificaron y ampliaron, desde la lana de ovejas, cueros, carne salada y el trigo sobre el fin de siglo, hasta la producción de carne enfriada, con altos precios de colocación en los mercados externos. El resultado fue la persistencia de una balanza comercial superavitaria, salvo en el año 1911. En los años previos a la Primera Guerra

Mundial el país había vuelto a ubicarse a la cabeza de los receptores de InE en América Latina y entre los principales del mundo, con una participación de IE británicos del 50 %, seguido por capitales franceses, con un 20 % (Regalsky A. M., 2011, pág. 162). Mientras tanto, la población se había cuadruplicado, motorizada por la llegada de inmigrantes extranjeros (Rock, 1992, pág. 13).

Bajo este contexto, los acuerdos *bilaterales y multilaterales* entraron en una nueva etapa, caracterizada por los esfuerzos en materia de *cooperación intergubernamental*. De allí el importante volumen de tratados vinculados a las comunicaciones diplomáticas, regímenes consulares, proyectos de infraestructura, colaboración judicial y resolución de conflictos. En todos ellos los protagonistas de los acuerdos, los destinatarios de los derechos y obligaciones, eran los propios Estados Nacionales. No había mayores menciones a la actividad de los IE. Sin perjuicio de ellos, ciertas prácticas regulatorias se les aplicarían indirectamente y por ello vale la pena analizarlas.

### *13.- La Doctrina Drago en las convenciones arbitrales. La Argentina nuevamente como emisora de prácticas sobre IE.*

A fines de 1902 las costas de Venezuela fueron bloqueadas y bombardeadas por unidades navales de Gran Bretaña, Italia y Alemania. El objetivo de esta intervención conjunta era exigir el cobro de las deudas del gobierno venezolano pendientes con IE europeos. Frente a este hecho la potencia hemisférica, el gobierno de Estados Unidos, no condenó la agresión. Incluso acotaría su histórica Doctrina Monroe al llamado “Corolario Roosevelt”, que condenaba la adquisición de *territorios* en América por parte de una potencia no americana, pero no agresiones como la realizada por los europeos (Durán, 2013, pág. 7).

Sin apoyos de peso, el gobierno venezolano del dictador Cipriano Castro aceptó las condiciones de los extranjeros. Pagó una parte de la deuda y puso en garantía hasta el 30 % del ingreso de las aduanas de La Guayra y Puerto Cabello. La injerencia de las potencias europeas fue percibida por otros gobiernos americanos, entre ellos el argentino, como una amenaza para la

*Razón de Estado* de la región. En esas circunstancias, Luis María Drago, Ministro de Relaciones Exteriores argentino, dirigió una nota con fecha 29 de diciembre de 1902 al ministro argentino en Washington, Martín García Merou, para que éste la presentara al gobierno norteamericano. La nota incluía lo que más tarde se dio en llamar la *Doctrina Drago*. El argumento central de esta doctrina sostenía que "...la deuda pública no podía dar lugar a una intervención armada, ni ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea". La idea del canciller argentino, paradójicamente, se fundaba en la doctrina Monroe norteamericana. Es decir, los argumentos *territorialistas* que se utilizaban se tomaban de un principio de política exterior elaborado por el propio país al que estaba dirigida la nota. Vale la pena destacar, como hace Tamburini, que por ese tiempo Calvo era jefe de la misión de Argentina en Francia, y se ocupó de traducir y circular la nota de Drago entre los internacionalistas más eminentes de Europa, requiriéndoles su apoyo (Tamburini, 2002, pág. 2).

En la Segunda Conferencia Internacional de Paz de La Haya del año 1907, Luis María Drago consiguió que su planteo fuese institucionalizado parcialmente en el artículo primer primero de la Convención para la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de las deudas. No obstante, Estados Unidos pudo enmendar la cláusula al introducir que se prohibía el uso de la fuerza bajo ciertas condiciones: el país deudor debía aceptar someter el asunto a arbitraje; en caso de aceptarlo, debía nombrar oportunamente al árbitro; en el caso de realizado el arbitraje, debía ejecutarlo<sup>90</sup> (Tamburini, 2002, pág. 4).

Sin perjuicio de la falta de apoyo norteamericano, la necesidad de fijar mecanismos legales para la resolución pacífica de los conflictos se vio fortalecida internacionalmente, en línea con la doctrina propuesta por el canciller argentino. Numerosos tratados, constituciones y Leyes de países

---

90 La doctrina Drago no implicaba el desconocimiento de las deudas contraídas, pero sí la prohibición de ejercer represalias intervencionistas ante un incumplimiento de la obligación, derivado de su condición de Estado soberano. La propuesta del norteamericano Porter que no era más que una enmienda a la Doctrina Drago (Durán, 2013, pág. 9).



latinoamericanos acogieron la condena al uso de la fuerza y limitaciones para el recurso de la protección diplomática, que en los hechos implicaba un recorte a los derechos de los IE. Perrone destaca la paradoja que indica que pese a estas propuestas gubernamentales de carácter *autónomo* y restrictivas a los derechos de los IE, la Argentina atrajo gran cantidad de InE, quizás como nunca en su historia (Perrone, 2010, pág. 97).

El arbitraje internacional fue el *dispositivo regulatorio* que vendría a recoger estas elaboraciones teóricas, y propondría un camino para resolver pacíficamente los conflictos interestatales motivados, entre otras razones, por demandas de IE. Desde fines del siglo XIX hasta la década de 1920, los acuerdos de arbitraje se convirtieron en los *formatos característicos* del período. Como *dispositivos*, significaban en primer lugar la consagración, al menos nominal, de la *igualdad jurídica* de los Estados frente a un tribunal que resolvería los desacuerdos, en función del derecho internacional y no de la fuerza de cada parte.

En segundo lugar, los acuerdos arbitrales legitimaron el recurso de delegar el dictado de sentencias, es decir, normas particulares para situaciones que ocurrían en países medianos o pequeños, nunca en países grandes, en tribunales del exterior. Se trataba, en definitiva, de una *prórroga de jurisdicción* hacia un tribunal extraterritorial. En tercer lugar, representaba el establecimiento de técnicas jurídicas que otorgaban seguridades y procedimientos para mantener las buenas relaciones entre los Estados por encima de *prácticas militares*, en ausencia de una instancia internacional o multilateral de solución de conflictos. Como diría Kant en su texto sobre la *Paz Perpetua*, era necesario ir mas allá de la omisión de hostilidades para garantizar la paz, en el entendimiento que las relaciones pacíficas entre los hombres no resultaban naturales (Kant, 1998, pág. 15).

Ahora bien, esta conjunto de *práctica regulatorias* que no se destinaba a resolver directamente problemas derivados de InE, puesto que los únicos intervinientes eran los Estados, resulta interesante para la tesis en la medida que incluían cláusulas que serían replicadas décadas mas tarde en *tratados bilaterales de inversiones*. Esto indicaba que las *prácticas* sobre regulación

de IE no surgían sino del catálogo de *prácticas* disponibles. Por tanto, es útil metodológicamente considerar su aplicación, objetivos y efectos. En este sentido, desde fines del siglo XIX al primer cuarto del siglo XX, la Argentina firmó una serie de tratados de arbitraje o con cláusulas de arbitraje. Al igual que lo que ocurría con la *CNMF* o la *cláusula Calvo*, el arbitraje ya venía utilizándose como mecanismo para resolver conflictos en acuerdos con países de la región, en general para dirimir aspectos vinculados con la fijación de límites comunes, como con Chile en 1879<sup>91</sup>, Bolivia en 1889<sup>92</sup>, Brasil en 1889<sup>93</sup> y Paraguay en 1876<sup>94</sup>. Hasta que a principios de siglo XX se volvió, via tratados, en un compromiso legal con más países y bajo un *formato característico* que lo volvió el mecanismo general para resolver disputas, como con Italia en 1898<sup>95</sup> y 1907<sup>96</sup>, Uruguay en 1899<sup>97</sup>, Paraguay en 1899<sup>98</sup>, España en 1902<sup>99</sup>, 1903<sup>100</sup> y 1916<sup>101</sup>, Bolivia

---

91 PROTOCOLO POR EL QUE SE ESTIPULA UN PROYECTO DE TRATADO DE ARBITRAJE PARA DIRIMIR LAS CUESTIONES DE LÍMITES ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE CHILE.

92 TRATADO DE LÍMITES ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA.

93 TRATADO DE ARBITRAJE FIRMADO POR LA REPÚBLICA ARGENTINA CON EL IMPERIO DEL BRASIL.

94 TRATADO DE LÍMITES ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE PARAGUAY.

95 TRATADO GENERAL DE ARBITRAJE CELEBRADO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE ITALIA.

96 TRATADO GENERAL DE ARBITRAJE ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REY DE ITALIA.

97 TRATADO GENERAL DE ARBITRAJE CON LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.

98 TRATADO GENERAL DE ARBITRAJE ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

en 1902<sup>102</sup>, Chile en 1902<sup>103</sup> y 1915<sup>104</sup>, Persia en 1902<sup>105</sup>, Brasil en 1905<sup>106</sup>, Gran Bretaña en 1910<sup>107</sup>, Francia en 1910<sup>108</sup> y 1914<sup>109</sup>, Ecuador y Venezuela en 1911<sup>110</sup><sup>111</sup>, Colombia en 1912<sup>112</sup>, Estados Unidos<sup>113</sup> y Suiza en 1924<sup>114</sup>. También se incluiría en una *Convención relativa a Derechos de Extranjería*<sup>115</sup> del año 1902, firmada por la Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

---

99 TRATADO DE ARBITRAJE FIRMADO POR LOS PLENIPOTENCIARIOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL ENVIADO EXTRAORDINARIO Y MINISTRO PLENIPOTENCIARIO DE SU MAJESTAD CATÓLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEJICANOS.

100 TRATADO DE ARBITRAJE ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y ESPAÑA.

101 CONVENIO DE ARBITRAJE ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE ESPAÑA.

102 TRATADO GENERAL DE ARBITRAJE ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA.

103 TRATADO GENERAL DE ARBITRAJE ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE CHILE.

104 CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y CHILE SOMETIENDO AL ARBITRAJE DE SU MAJESTAD BRITÁNICA EL DESLINDE DE SOBERANÍAS EN LAS ISLAS DEL CANAL DE BEAGLE.

105 TRATADO DE AMISTAD Y COMERCIO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE PERSIA.

106 TRATADO DE ARBITRAJE GENERAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LOS ESTADOS UNIDOS DEL BRASIL.

107 CONVENIO DE ARBITRAJE ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REY DEL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA Y DE LOS DOMINIOS DE ALLENDE LOS MARES, EMPERADOR DE LA INDIA.

108 CONVENCION DE ARBITRAJE ENTRE LOS GOBIERNOS DE ARGENTINA Y FRANCIA.

En lo que hace a las *prácticas derivadas* del arbitraje, un grupo mayoritario de tratados excluyó la posibilidad de someter a estos procedimientos a cuestiones que afectaran cláusulas constitucionales. Esto significaba un límite, una restricción para el *arbitraje*, para la *delegación judicial* cuando estaba en riesgo el *orden público* representado por los derechos y las formas de gobierno constitucionalmente consagradas. Dicha restricción estaba presente en el acuerdo con Paraguay, con Ecuador y otros países de la región, pero también con Francia y el Reino Unido en 1910. En estos últimos casos se decía que no podían someterse a arbitraje cuestiones que

---

109 TRATADO DE ARBITRAJE ENTRE FRANCIA Y LA REPÚBLICA ARGENTINA.

110 TRATADO GENERAL DE ARBITRAJE ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

111 TRATADO GENERAL DE ARBITRAJE ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA.

112 TRATADO DE ARBITRAJE GENERAL CELEBRADO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.

113 TRATADO PARA LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE LOS CONFLICTOS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

114 TRATADO DE ARBITRAJE ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA CONFEDERACIÓN SUIZA.

115 CONVENCIÓN RELATIVA A LOS DERECHOS DE EXTRANJERÍA. Este tratado multilateral establecía que los extranjeros gozarían de los mismos derechos civiles que los nacionales, salvo lo que dispusieran las Constituciones de cada país. Es decir, que las limitaciones a los derechos de los extranjeros solo podrían provenir de las normas de máxima jerarquía y estabilidad de los sistemas jurídicos locales. Además, regulaba que los Estados no serían responsables por daños causados a extranjeros por grupos privados, o hechos fortuitos, salvo que los Estados hayan sido remisos al cumplimiento de sus objetivos. Si había reclamaciones debían hacerse en los tribunales del país donde ocurrían y no vía diplomática, salvo denegación de justicia o violación del Derecho Internacional.

afectaran intereses vitales, la independencia u honor de los contratantes, todas expresiones propias de la *Razón de Estado*. No obstante, la regla era que la mayoría de los conflictos si podían utilizar el mecanismo.

Una *práctica derivada* proponía que ante la falta de acuerdo sobre el tercer árbitro este sería elegido por un tercer país. En el acuerdo con España de 1902, lo mismo que el firmado con Brasil, se definía que ese país sería Suiza. Otros acuerdos sometían esa definición al Reino de los Países Bajos, como los firmados con Ecuador, Venezuela, Francia y España en 1916. Este hecho que podría ser entendible en los acuerdos con los países europeos, pero resultaba algo extravagante entre los países latinoamericanos.

El acuerdo de 1907 con Italia marcaba un punto interesante, compartido con los firmados con Venezuela en 1911 y Francia en 1914. Si bien la mayoría de los acuerdos fijaban que el arbitraje debía ser un recurso posterior al intento de negociación diplomática, el firmado con Italia sostenía que si la ley territorial fijaba la competencia de los tribunales locales, debía esperarse a que estos se pronunciaran definitivamente. Es decir, disponía que para someter un asunto a arbitraje debía esperarse al agotamiento de los recursos internos del país donde ocurrió el hecho. A esta cláusula se la llamó *soft Calvo*. Es decir, el otorgamiento de prioridad para la resolución de los conflictos a los tribunales locales, pero con opciones para recurrir a las instancias internacionales una vez que se cerraba la vía local. Por último, se subraya una vez más el interés por este *formato característico* y sus *prácticas*, en atención a lo regulado casi un siglo después en los Tratados Bilaterales de Inversiones firmados por la Argentina en la década de 1990.

#### *14.-Ley de residencia.*

Conocida como Ley de Residencia o Ley Cané, la Ley N° 4.144 fue aprobada por el Congreso Nacional en 1902, en el contexto de la llegada al país de cientos de miles de inmigrantes por año, entre ellos algunos con ideas socialistas y anarquistas. Oscar Oszlak sostiene que la Ley nació en el contexto de huelgas generales en el país y que su sanción se complementó con la Ley N° 4.301 del mismo año, por la cual se creó el servicio militar obligatorio. A su criterio, los fundamentos de ambas normas no eran estrictamente represivos. En todo caso, estos eran complementarios. La

preocupación principal era establecer un control social sobre la población, de moralización pública y argentinización de los enormes contingentes de migrantes que llegaban al país. Los extranjeros debían jurar los símbolos patrios, adherir al orden legítimo que debía volverlos ciudadanos previsibles y disciplinados (Oszlak, 2004, pág. 154).

Otra opinión tiene Oved (1976, pág. 124) para quien la celeridad de su sanción en pocas horas y los argumentos presentados en el Congreso Nacional dan cuenta del destinatario final de la norma: los extranjeros organizadores de las actividades gremiales que estaban paralizando diversas actividades en el país, entre ellas el puerto de Buenos Aires. De hecho, Costanzo da cuenta que durante la primera semana de la vigencia de la Ley, fueron deportados quinientos extranjeros sin sentencia previa (Costanzo, 2007, pág. 4).

Una reflexión general requiere anotar, en este punto, que la Argentina había multiplicado su población entre 1880 y 1914. Es decir, que la norma venía a regular un factor productivo que ya no resultaba escaso como cuando medio siglo antes Alberdi escribía que gobernar era poblar, y recomendaba garantizar los derechos de los extranjeros en la propia Constitución.

En cuanto a la Ley de Residencia en sí, sus cinco artículos establecían *prácticas* de carácter extremo contra los extranjeros que el Poder Ejecutivo considerara “peligrosos” e “indeseables”, sin importar que los sujetos tuvieran una antigüedad de residencia en el país mayor a diez años, familia argentina o un trabajo estable.

En principio podría decirse que esta legislación no estaba dirigida a los IE, sino a los obreros o la clase trabajadora que no venían con su capital a invertir al país. Pero la norma no discriminaba el tipo de extranjero al cual se le podían aplicar sus medidas extremas. De manera que la señal era válida para todos aquellos que el gobierno de turno quisiera considerar peligrosos. En todo caso, las omisiones escondían un enorme margen de discrecionalidad que se reservaba la gubernamentalidad, aunque en la práctica solo fuera destinado a un tipo de extranjeros, que se colocaba fuera de la Ley.

La norma, en primer lugar, preveía la posibilidad de ordenar la salida del país o impedir el ingreso de los extranjeros con antecedentes penales o con requerimientos de tribunales extranjeros por delitos comunes<sup>116</sup>. Esta cláusula era entendible y no estaba alejada de las *prácticas* que, aún hoy, se aplican a los extranjeros que solicitan la residencia en la Argentina<sup>117</sup>. Pero en el artículo dos<sup>118</sup> de la Ley de Residencia ese rango de extranjeros con procesos judiciales se ampliaba a quienes, de manera genérica: “... *comprometieran la seguridad nacional o perturben el orden público*”. El procedimiento de expulsión era igualmente arbitrario. El Poder Ejecutivo, una vez que el mismo había decidido la expulsión, podía detenerlo. El plazo fijado para expulsarlo era de apenas tres días. Es decir, sin posibilidad de defensa alguna<sup>119</sup>, ni apelación (Nazar, 2009, pág. 5).

El presupuesto para la *expulsión* resultaba enteramente subjetivo, pues ni siquiera era necesario atribuirle alguna de responsabilidad sobre un hecho concreto. No se hablaba tampoco del destino de los bienes de esa persona, ni que la decisión debía resultar fundada, o con intervención judicial. Lo dicho representaba un desbalance hasta ese momento no visto bajo la racionalidad liberal entre la *Razón de Estado* y los derechos de los extranjeros. En otras

116 “Artículo 1º: *El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida del territorio de la Nación a todo extranjero que haya sido condenado o sea perseguido por los tribunales extranjeros por crímenes o delitos comunes*”.

117 La Ley vigente en el año 2018, N° 25.871, pese a ser catalogada como progresista en cuanto a extender la protección de derechos constitucionales y humanos a todos los inmigrantes (Hines, 2012, pág. 310), utiliza la palabra *expulsión* en 45 oportunidades, y prevé como impedimento de ingreso y permanencia en el país las condenas por diversos delitos.

118 “Artículo 2º: *El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público*”.

119 “Artículo 4º: *El extranjero contra quien se haya decretado la expulsión, tendrá tres días para salir del país, pudiendo el Poder Ejecutivo, como medida de seguridad pública, ordenar su detención hasta el momento del embarque*”.

palabras, se trataba de la introducción de *prácticas de expulsión* sin expresión de causa, fundadas en la genérica afectación al *orden público*. Para encontrar *prácticas* similares, que significaba un mecanismo brutal de *selección* de los migrantes, es preciso remontarse hasta la colonia en los años 1600.

De acuerdo con Costanzo, esta la Ley debía leerse junto con la Ley de Defensa Social N° 7.029, que buscaba impedir las actividades de anarquistas de extranjeros en el país y que tenía entre su catálogo de sanciones la pena de muerte para los que pusieran explosivos que causaran la muerte (Costanzo, 2007, pág. 9). En esta instancia, una conclusión posible indica que la *gubermantaldad liberal* era compatible con la introducción de *prácticas* propias de tradiciones *territoriales* o *mercantilistas*, que podían incluso quitar derechos a los extranjeros, siempre y cuando fueran medidas aplicables solo contra un grupo acotado al que se discriminaba, o se tratara de medidas temporarias y justificadas, como se observó al incluir el *Estado de Sitio* en la Constitución Nacional.

Sin perjuicio de ello, podría esbozarse una mirada crítica respecto del juego entre regla y excepción explicitado en la Ley de Residencia. Como se dijo, la Ley no estaba dirigida a los IE, aunque no hacía referencia alguna entre tipos de extranjeros, con capital o sin capital. Pero lo cierto es que el número de inmigrantes trabajadores que podían sufrir las consecuencias de la Ley era mucho más grande que los eventuales IE. De manera que resulta difícil reducir al papel de “peligrosos” a un universo tan amplio de personas, cuando la Ley no daba muchas precisiones. Una forma de resolver esta aparente contradicción sería dar cuenta del uso efectivo que se le dio a la norma, mucho menor al potencial, además de hacer énfasis en que la Ley no tenía por destino específico a las InE.

#### *15.- Ley de hidrocarburos N° 7.059*

El primer debate en el Congreso Nacional sobre la política hidrocarburífera tuvo lugar en el año 1910 poco tiempo después del descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia en diciembre de 1907. Su consideración anticipa algunos debates, pugnas y conflictos que se sucedieron en décadas posteriores, como la articulación entre el rol del Estado y las empresas



privadas, en particular con las grandes petroleras extranjeras, y el destino de esos recursos para la exportación como *commoditie* o para el desarrollo nacional (Audino, 2019, pág. 122).

El proyecto de Ley resultó debatido entre dos posiciones en el seno del gobierno conservador. Una postura buscaba que el Estado reservara para sí un área importante para la explotación con destino el interés público. El proyecto del Poder Ejecutivo fijaba, en ese sentido, dicha extensión en cuatro leguas cuadradas (160.000 hectáreas) alrededor del descubrimiento estatal de 1907, una legua menos que lo dispuesto por decreto en ese momento. Ese territorio no podría entregarse a privados para su explotación. Pero esa no fue la postura que se impuso en el Congreso Nacional y que se expresó en la Ley N° 7.059. Triunfó la posición de quienes sostenían que el Estado no debía convertirse en empresario, ni competir en el mercado con las empresas privadas, de la mano de voces como la de Joaquín V. González (Da Ponte, 2014, pág. 70). De manera que el resultado dio lugar a una reducción del área reservada al Estado de apenas 5.000 hectáreas, y cuya explotación tendría por destino específico abastecer a la armada y a los ferrocarriles. Es decir, a un ámbito reducido de la *Razón de Estado* enfocada en preocupaciones territoriales y no económicas. La consecuencia sería que el petróleo extraído por el Estado no podría ser vendido comercialmente y competir en el mercado con las empresas privadas, mayormente InE.

Para poner en contexto el tema, vale decir que entre 1910-1916 existieron 1.065 solicitudes de permisos de cateo por parte de empresas privadas, principalmente trusts internacionales, como la norteamericana *Stantard Oil*. En total representaban 2.100.000 hectáreas. En los próximos seis años la cantidad de hectáreas solicitadas llegaría a 16.000.000. Aun a la distancia el número suena desmesurado. En aquel momento, se acusaba a las empresas privadas de prestarse a una fiebre de especulación inmobiliaria, sin un correlato en la explotación efectiva.

En julio de 1922 Yrigoyen crearía por decreto Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), cuya dirección durante los siguientes años ocuparía el Coronel Enrique Mosconi. Las ideas de este asociaban el desarrollo

económico y la industrialización con la soberanía y la seguridad nacional (Rapoport, 2010, pág. 140). En lo que interesa a la tesis, puede decirse que la creación de una empresa estatal que interviniera directamente en la explotación del recurso natural, con la definición de su destino, aprovechamiento en manos del Estado y con una fuerte presencia de directivos de origen militar, marcó una ruptura con las ideas liberales del país, y por caso, con lo dispuesto en la Ley N° 7.059. Es decir, se cruzó una línea que solo había sido traspasada en sectores de servicios públicos monopólicos, aunque Audino relativiza la ruptura al destacar que en la misma década Francia, España e Italia también crearían empresas petroleras estatales. Incluso Gran Bretaña compraría el 51 % de la *Anglo-Persian Oil Company*, de manera que se estaba frente a una *práctica* legitimada por los países centrales (Audino, 2019, pág. 134). Resultaba de alguna manera reservar para la *Razón de Estado* un sector económico, o al menos una parte de él, en función de su carácter estratégico para el desarrollo nacional, pero también para la defensa del territorio y sus riquezas naturales.

*.- 1920- 1930: última década de predominio de la tradición regulatoria liberal.*

La década del veinte estuvo marcada, en su faz exterior, por una política exterior triangular que estructuraba los vínculos económicos internacionales de la Argentina con Estados Unidos y el Reino Unido. El déficit que el país tenía con Estados Unidos se compensaba, en parte, con el superávit con los británicos (Rodríguez, 2001, pág. 103; Rapoport, 2010, pág. 140). Entre 1914 y 1920 los británicos habían perdido participación en las importaciones argentinas, al bajar del 34 % que tenían en 1914 al 21 % en 1920. La contrapartida había sido el aumento del 13 % al 32 % de los envíos con origen en Estados Unidos, enfocados mayormente en rubros industriales y textiles (Rocchi, 2011, pág. 143). Algo similar ocurriría en materia de inversiones, con un aumento de las provenientes de Estados Unidos en sectores como los frigoríficos, el armado de automóviles, extracción de petróleo y fabricación de cemento (Regalsky A. M., 2011, pág. 200).

En palabras de Arceo y Lucchi (2012), en esos años el régimen de acumulación en la Argentina comenzó a enfrentar signos de agotamiento. La

primera Guerra Mundial había dejado como saldo una tendencia al proteccionismo y a la sobreproducción agraria en los países centrales. Los precios de las exportaciones argentinas habían caído. En ese contexto, Estados Unidos prohibió la importación de carne fresca proveniente de países con aftosa, entre ellos Argentina (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 6). Así, mientras Estados Unidos restringía algunas exportaciones argentinas y profundizaba el desbalance comercial, los británicos se mantendrían como mercado de destino, pero con el riesgo de perderlo, como resultado del giro proteccionista que iniciaron con los países del Commonwealth sobre el final de la década. De allí el lema de la Sociedad Rural Argentina para intentar mantener mercados: “*comprar a quien nos compra*” (Rocchi, 2011, pág. 145).

#### *16.- Acuerdo asimétrico comercial con Gran Bretaña del año 1929. Crisis de la tradición regulatoria liberal.*

Sobre el final de la década, y antes del comienzo de la crisis financiera en Nueva York, se firmó un acuerdo bisagra con el Reino Unido que preanunciaba un cambio trascendente en materia de derechos de los IE y el retorno de la intervención gubernamental a gran escala. No al punto de retornar a prácticas mercantilistas precapitalistas, pero si lo suficientemente profundo como para desplazar al *liberalismo* de la condición *de tradición regulatoria predominante*.

El dato estructural del momento era la caída de la productividad de la industria británica respecto de la ubicada en los Estados Unidos o Alemania. Desde el punto de vista argentino, los sectores exportadores estaban atentos a la competencia norteamericana en los mercados agrícolas y la posible extensión de las medidas sanitarias, como la impuesta por la aftosa. Todo lo cual trazaba un panorama preocupante para el país, que se había acostumbrado a mantener superávit comerciales. Esas fueron las circunstancias que rodearon el tratado Oyhanarte-D’Abernon<sup>120</sup> de septiembre de 1929, que sería aprobado en la Cámara de Diputados de la Nación pero no por el Senado. En sus cláusulas se incluían créditos mutuos

120 CONVENIO SOBRE CRÉDITO MUTUO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA Y EL NORTE DE IRLANDA

y la obligación del gobierno argentino de comprar nueve millones de libras esterlinas en equipos para los ferrocarriles estatales a cambio de compras británicas de productos agropecuarios por un monto equivalente. El acuerdo agregaba el compromiso del gobierno argentino para evaluar preferencias para el capital británico, quitar impuestos a sus comerciantes y rebajas en aranceles a las importaciones británicas de hilados.

Todos los beneficios hacia los inversores y productores británicos en materia industrial reflejaban la necesidad de una negociación política que compensara su falta de competitividad. Los beneficios para la Argentina venían de la mano de no perder mercados de productos tradicionales agrícolas. Lo llamativo era que el compromiso británico de compra de productos argentinos representaba apenas de una fracción de las ventas habituales, de forma tal que el rédito para la Argentina ni siquiera se acercaba a mantener el volumen de ventas de aquel momento. Como parte del acuerdo, los británicos daban créditos a la Argentina para que sus comerciantes pudieran comprar manufacturas británicas, *práctica* conocida como *crédito por exportaciones*, que tenía por efecto, en este caso, aumentar la deuda argentina y direccionar hacia productos británicos las importaciones que eventualmente podían conseguirse en terceros países, de mejor calidad y más baratas.

La lectura del acuerdo revela que, pese al estado de necesidad británico producto de la competencia americana, la negociación con la Argentina aún se relevaba *asimétrica*. El hecho de introducirse *prácticas* de administración del comercio y las inversiones daba cuenta también de la capacidad de los europeos para evitar las *prácticas* liberales, si estas los llevaban a un debilitamiento como exportadores de manufacturas.

## ***VI.- Conclusión.***

La *tradición regulatoria liberal* se volvió predominante a mediados del siglo XIX en un proceso que incluyó la inserción internacional del país de la mano de la división del trabajo, organizada en función de los intereses de los

países centrales. A partir de allí comenzaron a desarrollarse una serie de *prácticas* hacia los IE que incluían brindarles *igualdad de derechos* respecto de los inversores locales, junto al otorgamiento de *incentivos* para su radicación y establecimiento.

**Mapa de prácticas** La *gubernamentidad liberal* reemplazó por *incentivos* a las InE las *prácticas restrictivas* inspiradas en los saberes mercantilistas y territoriales, que partían desde la desconfianza hacia los IE. La regla central alrededor de la cual se ordenaron las *prácticas liberales* fue el otorgamiento de *igualdad jurídica* a los IE respecto de los nacionales del país receptor de la inversión o, en el peor de los casos, el otorgamiento de la CNMF que los equiparaba a los demás IE de terceros países. Así se estableció en la propia Constitución Nacional del año 1853 en su artículo veinte, como se analizó en el caso seis. La Constitución Nacional otorgaría de forma *autónoma* derechos a extranjeros sin importar la reciprocidad que pudieran obtener los nacionales en dichos países. Se trataba de una cuestión de principios que no estaba sujeta a una negociación, como había pretendido Rosas en el caso cinco del acuerdo con Prusia y otros países medianos. A este tipo de *práctica* se las consideró de *autonomía nominal*, en la medida que se hacía uso de esa *autonomía*, pero al efecto de ampliar los derechos y libertades de los IE. Incluso el propio hecho de dictar una Constitución Nacional, un *dispositivo jurídico característico* que se extendería internacionalmente para institucionalizar formas de gobierno *liberal*, era otro ejemplo de *autonomía nominal* que iba en línea con la *tradición regulatoria predominante*.

Un punto interesante a seguir en los casos que se analizan a continuación tiene que ver con la relación entre la *autonomía nominal* y la vigencia de las normas en el tiempo. Esto porque un rasgo característico de la regulación *autónoma liberal* del período, desde la Constitución Nacional hasta los decretos y contratos particulares con IE, fue el haber constituido un *encadenamiento legal*, una *red de prácticas y dispositivos* coherentes con *incentivos* a los IE, cuya vigencia en el tiempo solo se vio interrumpida con motivo de la crisis de 1890, pero por un breve lapso temporal. Una idea a poner a prueba, surgida del análisis en conjunto de los once casos del período, indica que esa continuidad *autonómica liberal* podría servir para

explicar también, al menos en parte, el virtual vacío regulatorio que tuvo lugar luego de 1880. Es decir, a partir de ese año operó una suerte de *inercia normativa*, fruto de la continuidad en las relaciones de poder que el propio Foucault señalaba (Foucault, 2012, pág. 117). Este podría considerarse otro rasgo característico de este largo período exento de contradicciones y rupturas. En otras palabras, una cierta coherencia regulatoria en línea con la *tradición regulatoria dominante*, combinada con la ausencia de crisis significativas en el plano económico y militar y su resultado en términos de una *baja densidad normativa*.

Por otro lado, la estrategia de extender a IE derechos equivalentes a los que contaban los nacionales, se complementaría con derechos específicos en los numerosos *tratados simétricos* de comercio y navegación firmados entre 1852 y 1862. Entre ellos se incluían la posibilidad de montar sus negocios sin interferencias, contar con igualdad tributaria con los locales, practicar la religión que deseen, o seguir comerciando en caso de ruptura de relaciones entre los Estados. Se trataba de un listado de derechos que regulaban mayormente la vida cotidiana de los IE como personas humanas, como elemento característico de la tradición *liberal* del período y que aún tenía por destinatario de dichas *prácticas*, a mediados del siglo XIX, al Inversor Extranjero persona física.

Otra observación vinculada a las *prácticas* permite afirmar que existieron *formatos característicos* en distintos subperíodos. Ocurrió con los *tratados de comercio y navegación* a mediados de 1852-1862, los contratos y Leyes que brindaban *incentivos* a la industria ferroviaria de 1860-1880 y las *convenciones arbitrales* de 1890-1920. Esto indica que más allá de cláusulas que otorgaran determinados derechos a los IE, cada período presentaba también un catálogo de *dispositivos* sobre los cuales podían montarse las *prácticas* para regular la población en general y los derechos de extranjeros en particular.

**Razón de Estado versus derechos de IE.** El equilibrio entre la *Razón de Estado* y los derechos de los IE en la *tradición liberal* estaba en línea con una intervención pública mínima aconsejada por el *saber* representado por

la *Economía Política*. Regular menos se traducía en recurrir a limitaciones de los derechos de los IE solo en casos de emergencia y excepción.

En este sentido, puede remarcarse que el incluir en la propia Constitución Nacional los límites al uso de la *Razón de Estado* constituyó un elemento que le otorgó mayor transparencia al sistema. Así como se habían jerarquizado normativamente los derechos de los IE en el artículo veinte de la Constitución, las excepciones incluidas en el veintitrés las volvió previsibles, e impidió que leyes u otras normas de inferior rango buscaran ampliar el catálogo de situaciones en las que pudieran afectarse los derechos de IE y ciudadanos en general. En otras palabras, la regulación constitucional del *Estado de Sitio* supuso una adaptación del instituto a la tradición predominante y no su supresión. Vale destacar que el artículo veintitrés de la Constitución Nacional hacía referencia a riesgos sobre la *Razón de Estado* vinculados a agresiones *territoriales* y no a crisis económicas, en lo que podría advertirse un rasgo de la fe en el sistema liberal y sus mecanismos de mercado para resolver todos los conflictos económicos.

Sin perjuicio de ello, las medidas tomadas por el gobierno de Carlos Pellegrini en el contexto de la crisis económica del año 1890 y la Ley de residencia no resultan ejemplos rupturistas con la *tradición regulatoria liberal*. Se trataba de excepciones tolerables en el juego de la regla y la excepción, entre la regulación destinada al grueso de las InE y los casos puntuales. En el caso particular de YPF e incluso el acuerdo con el Reino Unido de 1929, que se consideró en el caso dieciseis, pueden advertirse los primeros pasos de un cambio en la tradición regulatoria predominante, que por otra parte era un proceso que se daba de forma simultánea en los países centrales y periféricos. Otros ejemplos del lugar de emergencia o de reserva asignado a la *Razón de Estado* estaba inscripto en los acuerdos de arbitraje del caso trece, que indicaba que no podrían ser objeto de arbitraje las cuestiones en que se discutieran intereses vitales, el orden público u otras referencias similares.

**País tomador de normas.** La lectura analítica del período permite concluir que las regulaciones *autónomas, bilaterales simétricas y bilaterales asimétricas* no contenían las mismas *prácticas*. En el caso nueve de los acuerdos bilaterales con Francia, el Reino Unido y Estados Unidos se evidenció, en una situación de fragilidad política y económica del país en formación, la fijación de privilegios y exenciones a los IE, que excedían el principio de *igualdad jurídica* incluida en la Constitución Nacional<sup>121</sup>. En particular, la Argentina resignó la posibilidad de utilizar el bloqueo naval como herramienta de guerra, en la medida que el mismo no podría afectar de ningún modo a los IE. Estos debían poder seguir comerciando sin ser molestados.

En el caso de las Leyes de derechos diferenciales del caso séptimo y la aplicación de restricciones aduaneras contrarias al *saber liberal predominante*, puede observarse un intento de establecer un nuevo equilibrio entre la *Razón de Estado* y los derechos de los IE, que terminó abortado por las quejas de los embajadores de los países centrales. El ejemplo sirve para realizar varias reflexiones, que en alguna medida muestran la contracara de la *autonomía nominal* ya considerada. En primer lugar puede subrayarse que la virtual renuncia del país periférico a aplicar ciertas *prácticas* fundadas en la *Razón de Estado* se explicaba por el costo de aplicarlas, en términos de conflictos con los países centrales y sin beneficios que los compensaran, al menos en el corto plazo. Una segunda reflexión permite observar que las *prácticas restrictivas* adoptadas de forma *autónoma*, lo que podría llamarse una *autonomía real*, tenían como problema su inestabilidad, su vigencia reducida. Es decir, su falta de continuidad en el tiempo, lo opuesto de lo ocurrido con las derivadas de la *autonomía nominal*.

Sumado a esto, la ruptura de la *tradición predominante liberal* que evidencia el caso dieciseis del tratado de 1929 con Gran Bretaña, ilustra que el catálogo de *prácticas* disponibles de los países centrales era más amplio

121 Arceo y Lucchi hacen énfasis en destacar que las diferencias entre los múltiples tratados concluidos por la Argentina derivaban de las exigencias de los países centrales producto de su propia legislación, o su política de inversiones (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 51).



que el de los periféricos. Aquellos podían incluir *prácticas de tradiciones regulatorias* contradictorias con el *saber predominante* o incluso la elaboración de *prácticas* nuevas, según su necesidad.

Una tercera reflexión permite advertir que el establecimiento de derechos a extranjeros vía tratados bilaterales representaba para los países centrales la mejor oportunidad para obtener concesiones que resultaran más amplias, incluso, que las características de las *tradiciones regulatorias predominantes*. En tales casos operaban elementos estructurales de la asimetría entre países periféricos y centrales.

Ahora bien, aún bajo el carácter asimétrico de la inserción internacional del país, la Argentina consiguió convertirse en *emisora de normas* sobre InE en el período, gracias a las doctrinas Calvo y Drago. Estos hechos significativos tuvieron lugar en el plano de las *regulaciones autónomas, bilaterales simétricas y multilaterales*. Un segundo elemento a destacar resulta ser que dichas *prácticas* oponían a la búsqueda de *privilegios y exenciones* de los países centrales los argumentos de la *tradicción regulatoria predominante*. Es decir, reivindicaban la *igualdad jurídica liberal* entre ciudadanos extranjeros y nacionales en cuanto a la competencia de los tribunales nacionales y el arreglo pacífico de las disputas. De allí su amplia aceptación y posiblemente su vigencia continuada.

Por último, otro elemento característico del período sería la convivencia de las normas liberales con el crecimiento y ampliación de la gubernamentalidad. Gobernar menos las IE, como era la regla del *saber liberal*, parecía no ser compatible con la necesidad de una nación en formación como la Argentina, que necesitaba generar una burocracia especializada, atraer población, capitales y tecnologías. La lectura de los casos presenta ejemplos de regulaciones que promovían la llegada de InE al país, junto a esfuerzos por lograr su institucionalización, en un proceso que no implicaba una contradicción con el *liberalismo*. Por caso, la sanción de la Constitución Nacional, al mismo tiempo que garantizaba derechos a los IE, formalizaba la existencia del Estado Nacional, la división de poderes y el derecho de propiedad. Esto no era visto como contrario al interés de los IE,

en la medida que el Estado funcionaba como garante del orden y promotor del progreso material del sector privado, como establecía la Constitución Nacional<sup>122</sup>. Así, la expansión gubernamental no ocurrió a costa del mercado y de los derechos de los IE, que en todo caso aprovecharon el orden creado para conseguir mejores oportunidades para sus iniciativas. El proceso igualmente presentó situaciones de potencial conflicto, como fue la sanción de la normativa en el sector de hidrocarburos, considerada en el caso quince, que si bien en un primer momento acotó la presencia gubernamental, luego fue retomada con fuerza en base a argumentos *territoriales y mercantilistas* con la creación de Y.P.F.

Un dato más indica que la gubernamentalidad presentó mayor cantidad de normas *bilaterales* al principio y fin del período, mientras que en el medio proliferaron las Leyes *autónomas* y contratos específicos. En todos los casos se advierte una coherencia con las premisas liberales en el sentido de valorar positivamente a las InE. En tanto, de la observación de las *prácticas* derivadas de las normas *autónomas*, así como las *bilaterales simétricas*, se advierten un conjunto de reiteraciones y coincidencias. Mientras que las *bilaterales asimétricas* cuentan con *prácticas* propias, que implicaban recortes en la gubernamentalidad del país.

---

122 “Art.25. El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar la industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes. Art. 67 inc. 16: Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”.

## Capítulo Cuarto. Tradición regulatoria dirigista. Restricciones para los IE.

---

### I Introducción

En el presente capítulo se analizan veintidós casos propios de una nueva *tradición regulatoria predominante*, que tendría como contexto inicial la crisis mundial de 1929 y que, entre otros eventos políticos y económicos, generó una deslegitimación en la *tradición regulatoria liberal*, en la medida que el “gobernar menos” no conseguía la recuperación de la actividad a los niveles pre-crisis. En consecuencia, la gubernamentalidad se nutrió de *prácticas* de mayor intervención pública sobre la actividad económica<sup>123</sup> como forma de dar respuestas a la situación económica y social. Una de sus consecuencias fue la fijación de *restricciones* sobre los derechos de los IE.

En ese proceso de cambio, de adaptación regulatoria a la nueva realidad de crisis del *saber liberal*, reapareció el *Derecho* como *técnica* con legitimidad para canalizar nuevas/viejas *prácticas*, que entre otras incluían la *creación de empresas públicas* y organismos encargados de decidir sobre el comercio

---

123 Oscar Oszlak señala que: “...en los países mas desarrollados, las políticas económicas keynesianas adoptadas luego de la Gran Depresión implicaron un incremento de su papel regulatorio. El nacionalismo y las tendencias socializantes que dominaron el escenario político de varios países europeos al cabo de la Segunda Guerra Mundial condujeron a un creciente rol del Estado (...) En el mundo en desarrollo, el crecimiento del Estado se debió en parte a las mismas razones, aun cuando otros factores también contribuyeron a ese resultado. Las revoluciones sociales, como la china, mexicana, cubana y nicaragüense, o el destronamiento de los caudillos tradicionales...implicaron masivas transferencias de propiedad y empresas de manos privadas a públicas. El nacionalismo y el populismo jugaron igualmente un papel importante, conduciendo a diversas formas de estados empresarios y de bienestar más o menos desarrollados...En suma, el nacionalismo, la revolución, el populismo, la socialización, la redistribución del ingreso y la necesidad de acelerar el ritmo de la desarrollo capitalista, convirtieron durante un extenso periodo de la historia reciente, contribuyendo a la aceleración del proceso de expansión estatal. El capitalismo de Estado -matrimonio entre el capitalismo y el Estado- se convirtió en uno de los conceptos mas popularizados para describir esta tendencia” (Oszlak, 2004, pág. 10).

exterior, normas sobre el establecimiento de los IE, *restricciones* sobre las divisas, tipos de cambio y otros bienes escasos. Una mención especial merece la adopción durante el período de normas *autónomas* específicas para regular IE, por primera vez en el país.

En una primera etapa, la *gubernamentalidad* de la década del treinta se plasmó en Leyes del Congreso Nacional que dispusieron toda una serie de *prácticas* bajo el predominio del *saber dirigista*. Se trataba de la primera oportunidad en la que normas *autónomas* del país podían ampliamente restringir derechos de IE en beneficio de una planificación estatal del desarrollo económico. Más aún, en tanto territorio colonial, había sido sujeto pasivo del mercantilismo original y su búsqueda de acumulación de oro y plata fuera de su territorio.

Por el lado de la *regulación bilateral*, puede observarse como *formato característico* la puesta en vigencia de acuerdos de *administración de comercio y divisas*. A través de ellos se buscaría ordenar, estabilizar y recuperar los niveles previos a la crisis. En este sentido, la materia a regular serían los bienes y servicios, su circulación, su administración y autorización. No habría menciones más que marginales y en pocos casos a los IE.

En síntesis, las *regulaciones autónomas y bilaterales dirigistas* de los primeros años posteriores a 1930 implicaron una severa restricción para los derechos de los IE en términos de libertades para elegir que comprar y vender y, en especial, disponer de las divisas para hacerlo. Este cambio motivó el establecimiento de un virtual punto de partida del DIE, que debió reconstruirse a lo largo de los años, y en el cual los derechos reconocidos bajo el *saber liberal* durante décadas ya no volverían a incluirse.

## ***II.- 1930-1950. Bilateralismo asimétrico y planificación gubernamental autónoma.***

### *17.- Creación de Instituciones Públicas para planificar la economía.*

Las nuevas condiciones económicas derivadas de la crisis iniciada en el año 1929 provocaron el desarrollo de *prácticas* gubernamentales, *dispositivos* y *formatos característicos* nuevos. Uno de estos fue la creación de instituciones públicas que intervendrían en diversas actividades económicas. No se trataría de meros reguladores externos, sino de actores centrales que, si bien no eliminaban el rol del mercado y de los IE, lo moldeaban y modificaban de acuerdo al *interés público* definido por la gubernamentalidad. Entre ellas, en el año 1935, se creó el Banco Central de la República Argentina (BCRA), que tendría la tarea vital, de directa incidencia sobre los IE, de administrar la escasez de divisas resultantes del proteccionismo y caída de precios de los productos de exportación. El Banco intermediaría entre la demanda y oferta de divisas y el control de cambios, procurando que los saldos de intercambios comerciales y financieros tuvieran efectos neutros sobre la *Balanza de Pagos*, objetivo primordial de la *Razón de Estado* durante las siguientes décadas del siglo XX.

Otras dos instituciones públicas creadas en 1933 fueron la Junta Reguladora de Granos y la Junta Nacional de Carnes, que serían las encargadas de la formación y gestión de las reservas de alimentos. Su tarea consistía en asegurar al productor un precio mínimo para su cosecha y el establecimiento de restricciones a las exportaciones para equilibrar el mercado interno. Se fijaron además distintos tipos de cambio a ciertas exportaciones e importaciones, de acuerdo a la utilidad pública de esos pagos. Rapoport consigna que entre 1930 y 1940 se crearon veintiún organismos públicos destinados a tomar medidas para “proteger” distintos sectores productivos (Rapoport, 2010, pág. 222).

A ellos podría agregarse el definitivo impulso dado a YPF, que en no pocos casos ofreció un carácter complementario de la tarea del Estado en materia de obras públicas en varias provincias.

Vale decir también que este proceso de gubernamentalización de las competencias antes asignadas al mercado iba en línea con el crecimiento de

la burocracia pública, fenómeno que ya se había manifestado desde fines del siglo XIX.

*18- Administración de comercio y divisas en la regulación bilateral.*

Uno de los acuerdos más estudiados del período fue el firmado en 1933 entre la Argentina y el Reino Unido, conocido por los nombres de quienes encabezaron las delegaciones: Roca-Runciman<sup>124</sup>. El mismo resultaría aprobado mediante las Leyes N° 11.693 y 11.823. En sus cláusulas, de características asimétricas, los británicos se obligaban a hacer lo que ya hacían. Es decir, a no bajar más del 10 % las compras de carne enfriada argentina. A cambio, la Argentina decidía de manera bilateral el destino de las divisas obtenidas de esas exportaciones. Una parte debía ir a pagar deudas con los capitales británicos, otra a remesas de utilidades de las empresas británicas instaladas en la Argentina. Si sobraban, se destinarían a mantener el comercio bilateral de forma equilibrada.

En acuerdos con otros países firmados en esos mismos años no se encontrarían las cláusulas tan gravosas como las del Roca-Runciman, pero si comenzarían a repetirse las *prácticas de administración general del comercio y las divisas*, como pueden verse en los firmados con Suiza en 1934<sup>125</sup> y Finlandia<sup>126</sup> en 1935, Francia<sup>127</sup>, Austria<sup>128</sup> en 1936 e Italia<sup>129</sup> y Checoslovaquia en 1937<sup>130</sup>, entre varios. Solo en algunos casos, como los dos últimos, se permitía que una parte de esas divisas producto de las

---

124 CONVENCIÓN ACCESORIA Y PROTOCOLO SOBRE INTERCAMBIO COMERCIAL DE CARNE VACUNA ENFRIADA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE.

125 ACUERDO COMERCIAL PROVISIONAL ARGENTINO-SUIZO.

126 ACUERDO COMERCIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE FINLANDIA.

127 ACUERDO COMERCIAL PROVISIONAL, POR NOTAS REVERSALES ENTRE ARGENTINA Y FRANCIA.

128 TRATADO DE COMERCIO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL ESTADO FEDERAL DE AUSTRIA.

exportaciones pudiera reservarse a modo de ganancias para las cuentas del país con superávit, que en general era la Argentina. Otra característica de estos acuerdos era que tenían previsto plazos de vigencia de corta duración, de entre uno a tres años, como si se tratara de una situación de transición, coyuntural. Rapoport da cuenta que se firmaron acuerdos de este tipo con catorce países europeos y sudamericanos, además de Estados Unidos, lo cual servía para ilustrar una alta *densidad normativa*, en contraste con el fenómeno inverso previo a 1930 (Rapoport, 2010, pág. 205).

En cuanto a la idea de recuperar niveles de comercio previos a la crisis, o al menos mantenerlos estables, se pueden contar los acuerdos firmados con Chile en 1932<sup>131</sup>, Italia en 1933<sup>132</sup> y España en 1934<sup>133</sup>. Algunas de las nuevas *prácticas* indicaban como objetivo una reducción consensual de aranceles y la limitación de las cláusulas que impedían exportar o importar productos. Para operativizar la tarea de administrar el comercio en varios acuerdos se decidió la creación de comisiones bilaterales de funcionarios de ambos gobiernos firmantes, como se observó en los firmados con Alemania en 1934<sup>134</sup>, Paraguay<sup>135</sup> y Bolivia<sup>136</sup> en 1936, entre otros. Otra cláusula relativamente extendida indicaba, respecto a los inversores, la conocida

129 CONVENCIÓN PARA REGULAR EL INTERCAMBIO COMERCIAL Y SUS PAGOS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE ITALIA.

130 CONVENIO COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA CHECOSLOVACA - NOTAS ADICIONALES.

131 MODUS VIVENDI COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE CHILE

132 CONVENCIÓN ADUANERA, CON LISTAS A-B- PROTOCOLO FINAL-DECLARACIÓN ANEXA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE ITALIA.

133 ACUERDO COMERCIAL HISPANO-ARGENTINO COMPLEMENTARIO DEL TRATADO DE RECONOCIMIENTO, PAZ Y AMISTAD DEL 21/09/1863.

134 ACUERDO POR NOTAS REVERSALES ENTRE EL GOBIERNO ARGENTINO Y EL GOBIERNO DEL REICH SOBRE NORMAS DE PAGO.

clausula CNMF en materia de acceso a divisas, tipo de cambio, aranceles de importación, actividades y establecimiento. El objetivo declarado era no sufrir discriminaciones frente a posibles acuerdos asimétricos con países centrales, como intentaban evitar los firmados con Alemania y España en 1934, Checoslovaquia en 1937, Brasil<sup>137</sup> en 1933 y Colombia<sup>138</sup> en 1940.

Con el paso de los años, la administración de comercio comenzó a organizarse mediante listas de productos que los países priorizaban a la hora de autorizar los intercambios. Solo esos productos tendrían ciertas rebajas arancelarias y sus importadores obtendrían las divisas para adquirirlos. Las listas incluían en muchos casos un volumen determinado de productos, resultado de las “necesidades” nacionales que se calculaban en función de las expectativas en materia de consumo interno, pero sobretodo de la escasez general de divisas para hacer los pagos. Se volvió característico el hecho de aspirar a que los intercambios alcanzaran un *equilibrio de divisas* en el que ningún país debiera desprenderse de sus reservas. Este objetivo estaba presente en los acuerdos con España de 1934, Francia, Rumania, Austria en 1936, Italia, Noruega<sup>139</sup>, Hungría<sup>140</sup> en 1937,

---

135 ACTA RELATIVA A LA DESIGNACIÓN DE UNA COMISIÓN MIXTA PARA INTENSIFICAR EL COMERCIO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

136 ACTA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA SOBRE NOMBRAMIENTO DE UNA COMISIÓN COMPUESTA DE 3 MIEMBROS DE CADA PAÍS PARA ESTUDIAR PROBLEMAS RELACIONADOS CON UNA MAYOR INTENSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES COMERCIALES.

137 TRATADO DE COMERCIO Y NAVEGACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LOS ESTADOS UNIDOS DEL BRASIL.

138 TRATADO DE COMERCIO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.

139 ACUERDO ARANCELARIO RELATIVO A LA IMPORTACIÓN DE PERAS Y UVAS ARGENTINAS POR NORUEGA Y DE BACALAO DE DICHO PAÍS POR LA ARGENTINA (POR NOTAS REVERSALES).



Francia<sup>141</sup>, Grecia<sup>142</sup>, Lituania<sup>143</sup> y Polonia<sup>144</sup> en 1938, Italia<sup>145</sup> y Brasil<sup>146</sup> en 1939.

La intervención gubernamental era tal que incluso los productos importados incluidos en las listas estaban sometidos a la regla por la cual no debían afectar del *orden público*. En otras palabras, todo el régimen comercial y de regulación de las InE se sometió al imperativo del *orden público económico*, ya no *territorial* o *militar*, pero tampoco *liberal*, en la medida que no se aplicaba solo para casos de emergencia. Como ejemplo, vale lo acordado en 1933 con Italia. Por el artículo quinto el gobierno italiano manifestaba que cuando considerara conveniente disciplinar (se utilizaba efectivamente la palabra disciplinar) el consumo de carnes congeladas, el gobierno europeo tomaría la debida consideración de los intereses de la Argentina como principal productor y proveedor del producto. Es decir, la aspiración máxima de los hombres de negocios argentinos era no verse sometidos a medidas discriminatorias.

La afectación de los derechos de los IE por parte de los acuerdos comentados era ineludible. La libertad de comercio y la disposición de

---

140 TRATADO DE COMERCIO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE HUNGRÍA.

141 PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION COMERCIAL FRANCO-ARGENTINA DEL 19.8.1892.

142 TRATADO DE COMERCIO Y NAVEGACION ENTRE LA REPUBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE GRECIA.

143 TRATADO DE COMERCIO ENTRE LA REPUBLICA ARGENTINA Y LA REPUBLICA DE LITUANIA.

144 TRATADO DE COMERCIO ENTRE LA REPUBLICA ARGENTINA Y LA REPUBLICA DE POLONIA.

145 PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION PARA REGULAR EL INTERCAMBIO COMERCIAL Y SUS PAGOS ENTRE EL GOBIERNO DEL REINO DE ITALIA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA ARGENTINA.

146 PROTOCOLO SOBRE CAMBIOS ENTRE LA REPUBLICA ARGENTINA Y LA REPUBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DEL BRASIL.

divisas producto de intercambios o inversiones de IE residentes se volvió dependiente de la gubernamentalidad y sometida al permanente escrutinio de la *Razón de Estado*.

### **III.- 1940- 1950. Planificación del desarrollo y primera regulación autónoma específica de los IE.**

#### *19.- Regulación sobre IE en tiempos de guerra.*

El contexto de la Segunda Guerra Mundial dio lugar a una nueva *práctica* que contradecía los derechos más elementales de los IE establecidos en la Constitución Nacional: *la confiscación de bienes*. Quien resolvió en última instancia esta medida adoptada por el Poder Ejecutivo fue la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un fallo del año 1948<sup>147</sup>. La resolución judicial legitimó la incautación de bienes de la empresa química de IE alemanes llamada Merck Química Argentina S.A.. La medida había sido tomada luego de la declaración de guerra de la Argentina al país europeo en marzo de 1945, por considerar que esos capitales puestos al servicio del enemigo podían servir de puntos de apoyos y reservas para futuras acciones hostiles. El fallo de la Corte Suprema consideraba que el retorno de la paz entre ambas naciones sería la oportunidad para revisar lo actuado y acordar eventuales indemnizaciones, si fuera el caso.

Uno de los principales argumentos esgrimidos por el tribunal máximo giró alrededor del derecho esencial de todo Estado de desarmar al enemigo que contaba con recursos en el territorio del país. Para ello, la Corte debió resolver el conflicto jurídico entre la Constitución Nacional, que prohibía la confiscación de bienes, y los tratados internacionales vinculadas a la condición de países en guerra, que prescribían esas acciones hacia los enemigos (Mera, 2007, pág. 3). En consecuencia, la guerra y el riesgo eventual sobre el *territorio* derivado del enfrentamiento, justificó la adopción de una medida extrema sobre bienes de IE, por encima del

---

147 Merck Química Argentina S.A. c. Gobierno Nacional Merck Química Argentina S.A. c. Gobierno Nacional (CSJN, fallo del 9 de junio de 1948).

ordenamiento jurídico interno<sup>148</sup>. Vale decir que dicha medida estaba de acuerdo con similares *prácticas* dispuestas por países centrales contra los bienes de capitales alemanes en sus países, de manera que dicha medida extrema, lejos de considerarse una ruptura, venía a reafirmar la condición de país *tomador de normas*. En términos jurídicos, implicaba también establecer la primacía del Derecho Internacional por sobre el Derecho interno, incluso la Constitución Nacional. De hecho, el Fallo admitía la contradicción de lo resuelto con la Constitución Nacional. No obstante, ante la necesidad fundada en la *Razón de Estado territorial* de derrotar al adversario, así como respetar compromisos bilaterales, se legitimó la confiscación de bienes alemanes.

Otra norma dictada durante la guerra, también de carácter *territorial*, sería el Decreto N° 15.385/1944, el cual tenía por fin la seguridad en las zonas de frontera del país. La propia regulación reconocía en sus considerandos que numerosos países tenían disposiciones de este tipo y hablaba del retardo en su tratamiento en la Argentina. También hacía referencia a la primacía de los intereses de la Defensa por sobre cualquier otro. A tal fin creaban un organismo coordinador, formado mayoritariamente por autoridades militares, para orientar y dirigir la actuación en ciertas zonas determinadas en la frontera y cercanas a unidades militares.

En particular, por el artículo cuarto se disponía la conveniencia nacional de que los bienes ubicados en las zonas de seguridad pertenecieran a argentinos nativos. De forma tal que el Poder Ejecutivo podría declarar de utilidad

---

148 “...no cabe discusión alguna sobre la existencia y preexistencia de tales poderes de guerra, por cuanto los principios rectores de que están informados en mira a la salvaguardia de la integridad e independencia nacional o salud y bienestar económico-social que significan uno de los objetos primarios de toda sociedad civil (“El Federalista”, número XLI), son forzosamente anteriores y, llegado el caso, aun mismo superiores a la propia Constitución confiada a la defensa de los ciudadanos argentinos (art. 21) y cuya supervivencia futura con más la supervivencia y plenitud de todos los beneficios que ella acuerda o protege, queda subordinada a las alternativas del estado de guerra defensiva al cual el país puede encontrarse avocado en cualquier momento”.

pública los establecimientos que no reunieran dicha condición y expropiarlos.

Como se dijo, *prácticas territoriales* como éstas resultaban extremas y se justificaban invocando la *Razón de Estado* en ocasión de un conflicto bélico. Si bien no rompían el equilibrio entre la regla y excepción, por cuanto las *prácticas territoriales* se dirigían solo a casos puntuales y acotados, si llamaba la atención la inclusión de *prácticas* de este tipo en la gubernamentalidad del siglo XX.

#### *20.- Decreto N° 3347/1948. Primer regulación específica para los IE*

El Decreto N° 3347/48 del gobierno del presidente Perón estableció el primer régimen específico para las InE del país, al regular las condiciones de su radicación y funcionamiento. La *práctica* central que estructuraba el decreto era un sistema de *registro y autorización* de las InE para garantizar su control y direccionamiento. Las InE debían contar con la conformidad de la Comisión Nacional de Radicación de Industrias, que se creaba a tal fin. La peculiaridad de este régimen, según Arceo y Lucchi, era que su objetivo declarado era realizar una *selección* de las InE con vistas a la radicación en el país de industrias completas, a cuyo efecto se establecieron normas que regulaban la introducción de los bienes de capital y del personal técnico (Arceo & De Lucchi, 2012, pág. 9). A dicho régimen se sumaba la continuidad del proceso de creación de empresas públicas y estatización de empresas privadas, algunas de ellas propiedad de IE<sup>149</sup>.

---

149 En esa segunda mitad de la década de 1940 serían estatizados los ferrocarriles y se crearían importantes empresas de servicios públicos; se rescatarían la casi totalidad de los empréstitos externos y se impulsaría la presencia del Estado en sectores claves de la economía a través de la creación de: la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), la Dirección General de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas (DINFIA), Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE); la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) y la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), entre otros. En palabras de Arceo y Lucchi: “*Se trata de medidas orientadas a una afirmación de la soberanía económica y que marcan un cambio sustancial respecto al lugar asignado al capital extranjero dentro del régimen de acumulación*” al desplazarlo de la posición dominante que tenía bajo el saber liberal (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 10).

En conjunto, conformaban un régimen *fragmentado*, que por un lado fomentaba la radicación de InE en ciertas industrias, al mismo tiempo que se las segregaba de otras actividades. A ello debía agregarse la creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio, que regularía el intercambio comercial del país (importaciones y exportaciones). Este organismo estableció, durante algunos años, cuotas para las importaciones y las exportaciones destinadas a controlar la salida de divisas y a garantizar el consumo interno en el caso de las ventas externas (Basualdo E. M., 2005, pág. 121). De todas formas, el Decreto N° 3347/1948 representaría un nuevo comienzo para las InE luego de lo ocurrido durante la década del 30, en la cual las justificaciones vinculadas a la *Razón de Estado* habían conspirado contra el establecimiento de un régimen estable y coherente para las InE en el país. El hecho de la aprobación de un decreto específico daba la idea de ordenar y brindar seguridad jurídica a InE que se consideraban necesarias.

#### *21.- La Constitución de 1949 y los extranjeros*

La reforma constitucional del año 1949 introdujo modificaciones, aunque no sustanciales, a los derechos previstos para los extranjeros que quisieran realizar negocios en el país. En el nuevo artículo treinta y uno reproducía el artículo veinte original, pero le quitaba la enumeración de derechos para los extranjeros y los reemplazaba por una expresión que reunía la idea de *igualdad* con los locales: “...gozan de todos los derechos civiles de los argentinos”. No obstante, le introducía una condición para su ejercicio. Los extranjeros debían entrar: “...en el país sin violar las leyes”. En tanto, se agregaba que gozarían de derechos políticos luego de cinco años de nacionalidad.

En lo que representaba una innovación, que tenía por antecedente la Ley de Residencia de 1902, se contaba el agregado a la última oración del artículo treinta y uno, al decir que una ley establecería: “...las causas, formalidades y condiciones para el otorgamiento de la nacionalidad y para su privación, así como para expulsar del país a los extranjeros” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2010). Es decir, la propia Constitución Nacional reenviaba a una norma de inferior rango, que podía ser modificada con más

facilidad que la propia Constitución, la fijación y el establecimiento de las razones y el procedimiento para la *expulsión selectiva* de extranjeros. Se trataba de una *práctica territorialista* a la que se constitucionalizaba y se sumaba al Estado de Sitio como resabios de la tradición regulatoria del llamado Estado de Justicia. Vale mencionar que la Ley de Residencia sería derogada recién en 1958 bajo el mandato presidencial de Arturo Frondizi a través de la Ley N° 14.445<sup>150</sup>.

## 22.- Administración de comercio y divisas en un contexto de escasez.

### Regulación bilateral simétrica

Durante la guerra e inmeditamente después de su finalización, la Argentina celebró una importante cantidad de *acuerdos bilaterales* que impactaron sobre la regulación comercial y de InE. La cantidad de acuerdos y sus características hablan de la década con regulaciones bilaterales más *simétricas* que se registrara hasta ese momento. Como se pone en evidencia en el capítulo, esto no volvería a repetirse en el futuro. Incluso, el poder de negociación de la Argentina en un contexto de escasez mundial de alimentos permitió la inclusión de *prácticas regulatorias* que otorgaban ciertos márgenes de maniobra al país frente a riesgos sobre el *Orden Público*. En este sentido, así como la administración del comercio de la década del 30 tenía por fin evitar la competencia de bienes del exterior que pudieran desplazar a productos locales, en la década de 1940 esta ecuación se invertiría. Serían los países exportadores los que controlarían las listas de productos escasos a destinar a terceros países. Al punto que solo iban a exportarse ciertos volúmenes de granos en la medida que existieran saldos suficientes que no afectaran la provisión del mercado interno. Ejemplo de ello serían los acuerdos alcanzados con Italia en el año 1940<sup>151</sup> y Suiza de

---

150 Nazar refiere que durante los años 1946-1947 se aplicó la expulsión del país a 128 extranjeros, de los cuales 127 fueron acusados de ser espías nazis. Entre 1948-1951 las solicitudes de expulsión sumaron 106 extranjeros, de los cuales: 89 eran acusados de comunismo, 9 estaban involucrados en actividades relacionadas con la especulación de divisas, el contrabando y la estafa y 8 eran suboficiales del Ejército paraguayo exilados en la Argentina (Nazar, 2009, pág. 12).

1946<sup>152</sup>, entre otros<sup>153</sup>. Allí se anotaba que la Argentina vendería una fracción del saldo exportable de trigo, avena y otros cereales.

El segundo asunto a resolver en la década de 1940 era escasez de divisas para pagar los productos de los intercambios internacionales. En ese contexto, además de cuotificarse los saldos exportables de alimentos, una nueva *práctica* disponía que las divisas obtenidas del comercio exterior solo podrían gastarse en productos de ese país. Se trataba de una *práctica* que restringía los derechos de los IE y los volvía dependientes de las necesidades de productos durante la guerra y la postguerra. Una *subpráctica* indicaba que el comercio debía ser compensado, de manera de no gastar divisas en los intercambios.

Un ejemplo del primer caso era el acuerdo con Francia<sup>154</sup> de 1947, en el cual se decidía que el resultado de las exportaciones se depositara en una cuenta especial, de manera de administrar ese comercio entre los Estados, subordinando el interés de los privados a la *Razón de Estado*. Esos pagos

---

151 NOTAS REVERSALES FIJANDO LOS CONTINGENTES DE MERCADERÍAS PARA EL AÑO 1940 DE CONFORMIDAD A LA CONVENCIÓN PARA REGLAR EL INTERCAMBIO COMERCIAL Y SUS PAGOS Y PROTOCOLO FINAL ENTRE EL GOBIERNO DEL REINO DE ITALIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

152 CONVENIO ARGENTINO-SUIZO SOBRE VENTA DE OLEAGINOSOS.

153 Con Francia, en 1946, igual que con Suecia, la Argentina se comprometía a vender cereales, a cambio de francos franceses. Otro acuerdo con España de 1946 era ilustrativo. Los europeos se comprometían a comprar 700.000 toneladas de trigo entre 1947 y 1948 y la Argentina a venderle un porcentaje fijo de la cosecha del 15 %. Suiza por su parte reclamaba el 9 % del trigo. También en maíz se hacían cálculos parecidos. Por otro lado, España se comprometía a venderle a la Argentina el 15 % de su saldo exportable de aceite de oliva, y una lista de cosas donde la Argentina tenía prioridad respecto a otros países. El acuerdo con España incluía un crédito a los ibéricos de parte de la Argentina

154 CONVENIO COMERCIAL Y FINANCIERO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA FRANCESA.

con moneda no convertible se utilizaron una vez finalizada la guerra, por ejemplo, para comprar los ferrocarriles de propietarios de origen francés. En tanto, en 1947<sup>155</sup> se compraron los trenes en manos de inversores británicos con los saldos inconvertibles de libras esterlinas. Entre sus cláusulas *simétricas* puede anotarse que no se resignó la jurisdicción en la cual dirimir conflictos<sup>156</sup>.

También entre 1947 y 1948 se firmaron acuerdos con varios países europeos, entre ellos con Checoslovaquia<sup>157</sup>, Francia<sup>158</sup>, Holanda<sup>159</sup>, Italia<sup>160</sup>, Rumania<sup>161</sup>, Finlandia<sup>162</sup> y Yugoslavia<sup>163</sup>. En general, además de otorgarse máximas facilidades en materia de aranceles, se continuaba con la administración de saldos exportables. En algunos casos el Estado argentino

155 ACUERDO POR NOTAS REVERSALES POR EL QUE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y DEL REINO UNIDO ACEPTAN EL CONVENIO DE COMPRA DE LAS EMPRESAS FERROVIARIAS BRITÁNICAS.

156 El art. 15 del acuerdo decía que para cualquier conflicto resultaban competentes los juzgados federales de la Capital Federal. No había una *delegación en la emisión de normas* particulares sobre IE.

157 CONVENIO COMERCIAL Y FINANCIERO ARGENTINO - CHECOSLOVACO.

158 CONVENIO COMERCIAL Y FINANCIERO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA FRANCESA.

159 CONVENIO COMERCIAL Y FINANCIERO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE LOS PAÍSES BAJOS.

160 CONVENIO COMERCIAL Y FINANCIERO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA ITALIANA.

161 CONVENIO COMERCIAL Y FINANCIERO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE RUMANIA.

162 CONVENIO COMERCIAL Y FINANCIERO ENTRE LAS REPÚBLICAS ARGENTINA Y DE FINLANDIA.

163 CONVENIO COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA POPULAR DE YUGOSLAVIA.



brindaba préstamos para la compra productos nacionales. Esto implicaba que la Argentina estaba aplicando una *práctica* de país central para potenciar las exportaciones industriales del país hacia Europa, a la que se llamó *crédito por exportaciones*. Como contraparte, los europeos provenían de maquinarias industriales a la Argentina.

En 1948 y 1949 se firmaron *acuerdos de administración de comercio y divisas* con el Reino Unido<sup>164</sup>, Suecia<sup>165</sup>, Polonia<sup>166</sup>, Dinamarca<sup>167</sup>, Yugoslavia<sup>168</sup> y Bulgaria<sup>169</sup>, Italia<sup>170</sup>. En ellos se buscaba el equilibrio comercial en un contexto de interés por aumentar el intercambio. Los

---

164 CONVENIO DE COMERCIO Y DE PAGOS ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE. Con los británicos además de plantear la administración del comercio y búsqueda de equilibrio se procuraba, por ejemplo, en materia de carnes argentinas, volver a la relación de anteguerra, pero fijando precios y cantidades. Se acordaba además de las exportaciones argentinas se pagarían en libras esterlinas, pero el BCRA podría convertir las libras en dólares en función del cambio fijado por el banco de Londres.

165 CONVENIO SOBRE COMERCIO Y RÉGIMEN DE PAGOS ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE SUECIA.

166 CONVENIO COMERCIAL Y SOBRE RÉGIMEN DE PAGOS ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE POLONIA.

167 CONVENIO SOBRE COMERCIO Y RÉGIMEN DE PAGOS ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE DINAMARCA.

168 CONVENIO COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA POPULAR DE YUGOSLAVIA.

169 CONVENIO SOBRE COMERCIO Y RÉGIMEN DE PAGOS ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA POPULAR DE BULGARIA.

170 PROTOCOLO ADICIONAL AL CONVENIO COMERCIAL Y FINANCIERO CELEBRADO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA ITALIANA EL 13/10/1947 Con Italia se acordaba que los pagos se harían en dólares, y que serían asignados por el BCRA y la Oficina de Cambios de Italia, de manera que los IE no debían tener problemas para obtener divisas, si los intercambios devenían de los productos de las listas.

privados operativizaban el acuerdo, pero bajo la dirección del sector público. En algunos casos había también créditos recíprocos en sus monedas nacionales que, por consiguiente, solo podían utilizarse para comprar productos del otro país. En esos años tuvo lugar el primer acuerdo con China<sup>171</sup>. Firmado en 1947, podría definirse simplemente como de Amistad. En cuanto a los IE, los nacionales de cada parte podían entrar, viajar y residir en el territorio de la otra, bajo las mismas condiciones que los nacionales de terceros países. Es decir, CNMF. Según el artículo quinto los extranjeros gozarían de la plena protección de las leyes y reglamentos del país para sus personas y bienes, y podrían trabajar y dedicarse a la industria en las ciudades que pudieran hacerlo ciudadanos de terceros países. Tendrían libertad de asociación, de reunión y publicación de sus ideas de acuerdo a las leyes locales. Podrían practicar su culto y enterrar a sus nacionales en cementerios adecuados que se construirían a futuro. Como puede verse, el tratado reproducía *prácticas* de mediados del siglo XIX, incluso el *reenvío al derecho interno* en varios temas, o lo referido a las ciudades en las cuales los cónsules podrían vivir, que conservaba un carácter *segregacionista*.

Una cara de la construcción de *prácticas dirigistas* era la posibilidad de establecer *discriminaciones positivas* hacia países con los cuales se plantearan relaciones especiales, por ejemplo los más cercanos. En el año 1940, con los países centrales inmersos en la guerra, la Argentina y Brasil<sup>172</sup> se comprometieron a producir bienes que hasta ese momento no fabricaban, y a eximirse de aranceles, de manera de evitar el proteccionismo. A su vez, fijaban cuotas de acceso al mercado para productos brasileños en la Argentina, como tejidos, y libre comercio para otros. En tanto, se otorgaban créditos mutuos para comprar productos nacionales. El esfuerzo de

171 TRATADO DE AMISTAD ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA POPULAR CHINA.

172 RECOMENDACIONES DE LOS MINISTROS DE HACIENDA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y DE LA REPÚBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DEL BRASIL CON EL PROPÓSITO DE ESTABLECER EN FORMA PROGRESIVA UN RÉGIMEN DE INTERCAMBIO LIBRE ENTRE LOS DOS PAÍSES.

integración con países cercanos siguió entre los años 1942 y 1943, con vistas a alcanzar una unión aduanera e involucrar a Paraguay<sup>173</sup> y Chile<sup>174</sup>. En materia de inversiones, estos acuerdos comenzaron a incluir entre sus cláusulas el *trato nacional* para las InE en el ejercicio de negocios, artes u oficios, con sujeción a leyes y reglamentos internos.

Con la llegada al poder del peronismo la *discriminación positiva* se intensificó. El acuerdo firmado con Chile en 1946<sup>175</sup> era un convenio extenso, con mucha administración de comercio y el objetivo declarado de la creación de una unión aduanera. Es decir, compartir aranceles externos comunes frente a terceros países. La *discriminación positiva* se encontraba en el artículo tercero en el cual se asignaban mutuamente prioridad en los saldos exportables, en un contexto de escasez de productos<sup>176</sup>. Desde la mirada de los inversores, este tipo de acuerdos implicaba que los empresarios de cada país debían participar en los negocios que los gobiernos gestionaban, presupuestaban y pagaban. Por ejemplo, el artículo veintiocho disponía que ambos gobiernos facilitarían la instalación de sucursales de  
173 ACTA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY RELATIVA AL PROCEDIMIENTO PARA LLEGAR A UNA UNIÓN ADUANERA.

174 ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA CONCERTAR LA UNIÓN ADUANERA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE CHILE.

175 CONVENIO SOBRE UNIÓN ADUANERA Y COOPERACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA ENTRE LAS REPÚBLICAS ARGENTINA Y DE CHILE.

176 En vista del superavit comercial favorable a la Argentina, por el artículo 7º se fijaba un crédito de 100 millones de pesos de la Argentina a Chile para compensar el déficit comercial bilateral, en tanto, el artículo 12 decía que el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio realizaría inversiones en Chile por una determinada suma para aumentar la producción de bienes con destino a la Argentina, en especial cobre, acero, hierro, carbón y energía eléctrica. En tanto, Chile emitiría deuda en Buenos Aires para obras públicas en Chile que se realizarían en conjunto, probablemente por parte de empresas argentinas, en razón de que se dice que los equipos para las obras debían comprarse prioritariamente en la Argentina.

bancos oficiales. En esa misma línea de fijación estatal de los negocios a realizar por los privados se anotaban los acuerdos que prorizaban el intercambio de trigo por productos minerales con Perú en 1946<sup>177</sup>, o el del mismo año con Brasil<sup>178</sup> que intercambiaba caucho por trigo, o Venezuela en 1948<sup>179</sup>, de petróleo por carne.

Otra *práctica* que se aplicó ampliamente durante el gobierno de Perón implicó asegurar para los barcos de matrícula argentina el flete comercial hacia el país importador, o la contratación de seguros de compañías locales. La introducción de estas cláusulas se facilitaba en las negociaciones en que la Argentina otorgaba créditos para colocar exportaciones. Pueden encontrarse acuerdos de este tipo con Sudáfrica<sup>180</sup>, Ecuador<sup>181</sup>, Suiza en 1946<sup>182</sup>, entre otros. En perspectiva, el combo integrado por los *créditos, exportaciones industriales y servicios* configuró una de los máximos ejemplos de *autonomía* y aprovechamiento de las *prácticas* regulatorias de la *tradicón regulatoria predominante*, que permitió sacar provecho de la

---

177 ACUERDO POR CANJE DE NOTAS PARA EL INTERCAMBIO DE 180.000 TONELADAS DE TRIGO ARGENTINO EN EL CURSO DE UN AÑO, POR CARBÓN, PETRÓLEO, CAUCHO, PLOMO, ANTIMONIO Y OTROS MINERALES PERUANOS.

178 ACUERDO COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE BRASIL.

179 CONVENIO COMERCIAL ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA Y LA REPUBLICA ARGENTINA.

180 ACUERDO POR NOTAS REVERSALES POR EL QUE SE CONCERTA EL INTERCAMBIO DE CARBÓN MINERAL SUDAFRICANO POR MAÍZ ARGENTINO.

181 ACUERDO POR CANJE DE NOTAS SOBRE INTERCAMBIO DE PRODUCTOS (TRIGO Y GANADO ARGENTINOS, POR CAUCHO, PETRÓLEO, MADERA Balsa Y CORTEZA DE QUINA ECUATORIANOS).

182 ACUERDO COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA CONFEDERACIÓN SUIZA. En el acuerdo se incluían cláusulas para promocionar las marinas mercantes, el mercado aéreo, los seguros, el sector bancario y el sector audiovisual.

estatización de las condiciones para comerciar o acceder a las divisas para exportar productos de mayor valor agregado. Aunque vale decir que no se utilizó con los países europeos centrales.

En este contexto tuvieron lugar los primeros tratados firmados por la Argentina con cláusulas de *promoción de inversiones* bajo el saber *dirigista*. El primero fue el firmado con Bolivia en el año 1947<sup>183</sup>. En su artículo primero acordaban exenciones de aranceles para las exportaciones de bienes contenidas en las listas. También habría un crédito argentino y una sociedad mixta para manejarlo. En lo que hace a InE, el artículo catorce disponía que el Estado argentino iba a ocuparse de promover las inversiones argentinas en Bolivia, y que esos capitales privados gozarían de la protección, privilegios y prerrogativas que las leyes locales asignaran a cualquier otro país. Es decir, CNMF. Por el artículo siguiente el gobierno boliviano aseguraba a los inversores la remisión a la Argentina de las divisas que requirieran en concepto de remesas, ganancias e intereses, así como la repatriación de capital, todo de acuerdo con la legislación de Bolivia. Esta cláusula tiene dos partes. Por un lado fijaba un criterio de acceso a las divisas para los empresarios argentinos, pero en la segunda parte se lo sujetaba a una ley local, en la cual podía estar incluida alguna cláusula que fijara excepciones basadas en el *orden público*.

De 1949 era el acuerdo de inversiones con Paraguay<sup>184</sup>. Allí se expresaba con más claridad el régimen de administración de comercio de finales de la década de 1940. Las facilidades, acceso a divisas y demás beneficios eran exclusivos para los empresarios que intercambiaran productos de las listas seleccionadas por los gobiernos. El artículo once contenía una cláusula expresa sobre InE. Decía que las inversiones de capital argentino en Paraguay gozarían del amparo de las leyes del Paraguay, junto a las facilidades, favores o privilegios que se concederán a capitales de otro

---

183 CONVENIO SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA, FINANCIERA Y CULTURAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA.

184 CONVENIO SOBRE COMERCIO Y RÉGIMEN FINANCIERO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

origen. Es decir CNMF, al igual que el firmado con Bolivia. El gobierno de Paraguay se comprometía a proveer las divisas para las rentas, beneficios, dividendos, o intereses que devenguen los capitales argentinos, sin hacer referencia a la legislación local, como si ocurría con Bolivia. Por el artículo doce el gobierno argentino se comprometía a promocionar las inversiones en Paraguay de capitales argentinos que invirtieran en el intercambio bilateral, y en especial, que aumentaran la producción en Paraguay. Como en otros casos, se incluía la cláusula sobre prioridad en materia de seguros para empresas argentinas.

#### *25.- Regulación bilateral asimétrica con Estados Unidos.*

Si bien Italia, Francia, Canadá o Gran Bretaña eran países centrales, sus apremios de postguerra generaron la oportunidad para la Argentina de alcanzar acuerdos que no evidenciaran niveles de asimetría tan relevantes. Quizas solo podría mencionarse como *asimétrica* la imposibilidad para la Argentina de obtener divisas por sus exportaciones, de manera de poder usarlas con terceros países y no solo con el país europeo con el cual se acordaba.

Con Estados Unidos, la nueva superpotencia occidental, no ocurriría lo mismo. Como en otras oportunidades, los acuerdos con países centrales introducían nuevas *prácticas*, que rápidamente se extendían a acuerdos con los demás países. Ejemplo de ello era la *práctica* de *créditos por exportaciones*, que se había observado por primera vez en el acuerdo argentino-británico de 1929. En el caso del acuerdo con Estados Unidos de 1940, su uso implicaba un direccionamiento de los intercambios por parte del país exportador, que financiaba la compra de los bienes que más le interesaban, y recuperaba las divisas en cuotas por medio del crédito otorgado<sup>185</sup>.

---

185 CONTRATO SUSCRITO ENTRE EL BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL BANCO DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA POR 60.000.000 DE DÓLARES, A USARSE EN CUOTAS MENSUALES QUE NO EXCEDAN DE 5.000.000. En el acuerdo se fijaba un préstamo del Eximbank (Banco de importación y exportación de los Estados Unidos) por USD 60 millones a usarse en cuotas mensuales que no excedieron los USD 5 millones, utilizables para comprar productos norteamericanos.

En 1941 se firmó un acuerdo extenso con Estados Unidos<sup>186</sup> que incluía una larga lista de productos permitidos con precios, aranceles y pesos. Se trataba de un tratado que reemplazaba el firmado en 1853, y que resultaba más largo y complejo que lo acordado hasta ese momento con otros países luego de la crisis de 1930. En su texto regulaba el comercio y el cambio de divisas. Como en los acuerdos de la década del 30 se subordinaba la libertad de comercio, que se postulaba como la regla, a las necesidades de la guerra y las medidas que debían tomar los gobiernos para la protección de sus *intereses esenciales*, expresión que claramente podía vincularse a la *Razón de Estado Territorial*. En este contexto de estatización de la mayor parte de los intercambios con casi todos los países, el acuerdo con Estados Unidos contenía una pequeña excepción. Por el artículo quinto se sostenía que en los contratos de obra pública debía otorgarse un tratamiento justo y equitativo para los inversores extranjeros. Aunque no se los mencionaba directamente, el artículo sexto también se aplicaba a los intereses de los inversores extranjeros. Allí se reclamaba transparencia en la regulación económica y que no debían dictarse reglamentaciones administrativas que trabaran el comercio o lo restringieran de manera retroactiva.

Otro dato interesante se encontraba en el artículo trece, en el cual se sostenía que la CNMF aplicable a todas las cláusulas de este tratado, no incluiría a la zona del Canal de Panamá y zonas fronterizas, dominadas por Estados Unidos. Lo dicho representaba una *práctica* que podríamos ubicar junto a las que implicaban una mirada de desconfianza hacia las InE. De allí la *segregación*, pero no de carácter sectorial como en otros casos, sino *geográfica*. La *Razón de Estado* norteamericana, al parecer, justificaba el no otorgar derechos a IE en territorios considerados estratégicos. Lo dicho sirve para reflejar que EEUU, como país central, se permitía incluir justificaciones territoriales en *acuerdos bilaterales* para recortar derechos a IE en función de riesgos para la *Razón de Estado*, posibilidad que no aparecía nítida para la gubernamentalidad Argentina.

---

186 CONVENIO COMERCIAL CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

#### ***IV.- 1950-1989. Dirigismo desarrollista gubernamental.***

Entre la segunda parte de la década de 1940 y principios de 1950 un grupo de intelectuales latinoamericanos colaboró en el desarrollo de un nuevo cuerpo de conocimiento, un nuevo *saber* que fue definido como “estructuralismo latinoamericano”. Entre sus representantes cabe nombrar a: Rosenstein, Rodan, Raúl Prebisch, Arthur Lewis, Albert Hirschman y Celso Furtado, entre otros (Bresser-Pereira, 2017, pág. 53).

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue el centro de referencia de este pensamiento latinoamericano. Funcionó como una usina de elaboración de documentos que dieron cuerpo al *saber digirista* en la región, en la búsqueda de bases autónomas de desarrollo para los llamados países “periféricos”. El camino planteado por sus teóricos, a principios de la década de 1950, proponía tres grandes medios para alcanzar el objetivo: la sustitución de importaciones, la integración regional, la defensa de los precios de las materias primas. En el texto "*El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas*" del año 1949, Raúl Prebisch (1986) planteaba un diagnóstico de los países latinoamericanos a partir de la inserción asimétrica de América Latina en la economía internacional. En términos generales, sostenía que América Latina reproducía un patrón de integración postcolonial de comercio bilateral con los países centrales, focalizado en materias primas.

El propio Prebisch reconocía que la sustitución de importaciones debía incorporar dos formas del proceso de acumulación. En primer lugar la utilización inteligente de las divisas resultantes de comercio exterior. Como segundo punto indicaba la necesidad de incorporación de capitales extranjeros, en la medida que no afectaran la capacidad decisoria de la nación. Es decir, que su actividad estuviera sujeta al control estatal, de forma tal de dirigir el proceso hacia un grado mayor de industrialización de bienes intermedios, de capital y de consumo durable (Simonoff, 2012, pág. 17).



Este cambio en los *saberes* de la *tradición dirigista* posibilitó el otorgamiento de una mayor atención al DIE y el establecimiento de Leyes que por primera vez regularon en forma exclusiva las InE. En adelante, las *prácticas* que expresaron a este nuevo *saber* incluirían la administración del comercio y las divisas, pero con un carácter proactivo, con vistas a aumentar los grados de industrialización de los países latinoamericanos. Junto a ello, se incentivaba la atracción de InE en sectores manufactureros e industriales, en perjuicio de los servicios públicos y las finanzas, que se reservaban para inversores locales, e inclusive el Estado en su función empresaria.

### *23- Ley N° 14.222 del año 1953.*

Publicada en el Boletín Oficial el 28 de agosto de 1953, la Ley N° 14.222 tenía por título *Ingreso al país de Capitales Extranjeros para invertirse en la Industria y la Minería*. En su texto, las actividades habilitadas a las InE no solo estaban reguladas mediante la práctica de *registro y control*, a través del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, sino que además debían aprobarse sus planes de inversión caso por caso, como si se tratara de un contrato entre el Poder Ejecutivo y el IE, como en los contratos ferroviarios de 1860. A tal fin, por el artículo tres se manifestaba que a los efectos de aprobar una InE se valoraría si su actividad dejaba un saldo favorable de divisas (sea mediante la sustitución de importaciones o la expansión de las exportaciones) y si la maquinaria a traer al país era moderna y eficiente. Es decir, si aportaría a la *Balanza de Pagos*, lo cual era lo mismo que evaluar su aporte a la *Razón de Estado* económica.

La Ley privilegiaba un tipo de IE que tuviera impacto sobre la actividad industrial o de producción de bienes, caracterizada en la ciencia económica como inversión extranjera directa (IED), en contraposición con la inversión indirecta o financiera, representada por la compra de acciones y bonos del capital ya existente. Los límites y restricciones establecidas a los IE para ingresar en ciertas áreas constituían *prácticas de regulación de la admisión y establecimiento*. En tanto, la fijación de requerimientos de aporte a la actividad productiva del país conformaba los *requisitos de desempeño*. La admisión implicaba la evaluación relativa al ingreso y permanencia en el

territorio, mientras que los *requisitos de desempeño* derivaban de las condiciones postuladas en la ley o contratos de inversión extranjera que las InE debían cumplir y que podrían ser establecidos y revisados por una agencia gubernamental.

En cuanto al estatus legal aplicable, los capitales extranjeros registrados y con proyectos aprobados de acuerdo a la Ley, eran equiparados a capitales los nacionales. Es decir, *igualdad de derechos* en casos que resultaran útiles, de acuerdo al *saber dirigista*. En este sentido, las InE adecuarse a la legislación vigente y cumplir los planes del gobierno. El artículo seis disponía que recién al segundo año de su establecimiento podrían transferir a su país de origen hasta un 8 % del capital registrado, a modo de utilidades líquidas provenientes de la inversión. Por encima de ese monto podrían capitalizarse y registrarse como capital extranjero. Recién a partir del décimo año podían repatriar el capital original, o capitalizado, en cuotas anuales de entre 10 al 20 % anual. En otras palabras, se disponía toda una serie de restricciones para que los IE se convirtieran en aportantes de divisas y no en vehículos para perderlas. El decreto reglamentario N° 191/53, ampliado por el N° 637/55, permitiría que las InE ingresadas al país antes de la sanción de la ley N° 14.222 pudieran entrar a su régimen (Cabanellas, 1982, pág. 18).

Esta primer Ley de regulación de las InE se daba en un contexto de crisis de *Balanza de Pagos* y serias limitaciones presupuestarias para la concreción de las inversiones previstas en los planes quinquenales del peronismo. Bajo su régimen se instalaron en el sector automotriz las empresas extranjeras Kaiser, Fiat Concord, la fábrica de camiones de Mercedes Benz y el frustrado acuerdo con la norteamericana California Argentina de Petróleo S.A., subsidiaria de la Standard Oil de capitales norteamericanos. En este último caso, el contrato firmado con el gobierno argentino incluyó cláusulas particulares que no sería aprobadas por el Congreso Nacional. Por caso, se preveía una inversión de la empresa por USD 13.500.000 durante los primeros cuatro años para explorar un área en Santa Cruz que se concedía por 40 años. Las ganancias debían ser compartidas con el gobierno en un 50 % y se vendería a YPF la producción. Además, la empresa recibiría

exenciones impositivas y el derecho de importar libremente los bienes necesarios para sus actividades (Rapoport, 2010, pág. 402).

El cambio de actitud hacia los IE de parte del gobierno de Perón se explicaba en función de la necesidad de achicar el déficit energético, así como impulsar industrias de base o pesadas, en línea con el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones propuesto por el propio gobierno (Frontons, 2015, pág. 41). Los aportes estatales de fondos, bajo la forma de participaciones minoritarias de IAME (Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado) y de créditos del Banco Industrial, representaban en los proyectos una porción sustancial de la inversión inicial (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 11).

Kulfas y Porta entienden que si bien esta legislación resultaba menos restrictiva para las InE que las implementadas durante los primeros años del gobierno de Perón, existían diversos tipos de normas que no “congeniaban” con la estrategia de atracción de InE. En particular, el artículo cuarenta de la Constitución Nacional introducido en la reforma del año 1949, que declaraba a los servicios públicos y las riquezas naturales, con excepción de las actividades agropecuarias, como propiedad “inalienable” de la nación. De acuerdo a estos autores, al cabo de diez años de gobierno, el resultado de la acción del gobierno había reducido la presencia del capital extranjero en la economía argentina a su mínima expresión. Por ese entonces, el capital extranjero representaba el 5% del capital total, cuando había llegado a picos del 48% a principios de siglo (2002, pág. 14). Rapoport manifiesta que la regulación en materia de transferencia de utilidades no conformó a los IE. El resultado sería una baja efectividad de su régimen, comparado por caso con la Ley posterior del gobierno de Frondizi (Rapoport, 2010, pág. 398).

#### *24.- Convenio Constitutivo del FMI y Ley N° 14.780 del año 1958.*

En 1956, luego del Golpe de Estado, se concretó el ingreso de la Argentina al Fondo Monetario Internacional (FMI). Perrone destaca que el Convenio constitutivo del FMI preveía dos objetivos que eran de interés para los InE: a) La eliminación de los regímenes estatales de restricciones cambiarias y b) la asistencia financiera del FMI para países con problemas de *Balanza de Pagos* para evitar el dictado de medidas que atentaran contra el comercio y

las inversiones. Por su intermedio, el país vio restringida la posibilidad de imponer restricciones a las “transferencias por transacciones internacionales corrientes”.

El mismo gobierno militar dispuso sin intervención legislativa la derogación de la Ley N° 14.222 mediante el decreto-ley N° 16.640/57. No fue hasta el año 1958 cuando se votó, bajo el gobierno de Frondizi, una nueva Ley de Inversiones Extranjeras. Entre tanto, se pusieron en vigencia algunos decretos que, como primera medida, dispusieron la libertad de cambios para remesas, intereses y capitales de IE, bajo condiciones establecidas por el Banco Central, y en la línea del ingreso del país al FMI. Además de ello, las Comunicaciones del BCRA N° 2324/55 y N° 2881/58 se ocuparon de autorizar importaciones de bienes de capital. Por último, los decretos N° 1594/1958 y N° 2483/1958 establecieron que los emprendimientos debían contar con la autorización de Poder Ejecutivo Nacional. Los criterios que se evaluaban a la hora de aprobar el establecimiento de las InE eran, una vez más, los vinculados al ahorro de divisas y los aportes a la productividad interna. En definitiva, se trataba de un régimen que no era muy distinto al previsto en la Ley N° 14.222, aunque sin restricciones en cuanto a la remesas de utilidades y repatriación del capital (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 14).

En tanto, con el retorno democrático tuvo lugar la sanción de la Ley N° 14.780 bajo la inspiración del gobierno de Frondizi<sup>187</sup>. La misma se diferenció de su antecesora N° 14.222 desde el título. Esta sería: “Ley de inversiones de capitales extranjeros”. Ya no se esgrimía el destino esperado

---

187 De acuerdo con el discurso frondizista, el capital extranjero podía colaborar en el desarrollo productivo del país, más allá de que al mismo tiempo generara ganancias a agentes económicos externos. Es decir, no importaba su origen, sino su utilización. Frondizi sostenía que: *"El capital extranjero no es colonialista ni retrógrado por su origen; tan retrógrado es el capital nacional que se aplica a perpetuar la actual estructura subdesarrollada como progresista es el capital extranjero que viene a invertirse en los rubros que contribuyen a modificarla. En este caso, el capital extranjero se nacionaliza, pues sirve a los objetivos nacionales"* (Cisneros & Escudé, 1998).

para las InE en su presentación. El artículo primero aseguraba a los IE que invirtieran en nuevas actividades productivas, o la ampliación de las existentes y necesarias para el desarrollo económico del país, los mismos derechos que la Constitución y las leyes asignaban a los nacionales. Es decir, *igualdad jurídica y trato nacional*. Al igual que la Ley N° 14.222, el ingreso de capitales extranjeros bajo el régimen de la Ley requería autorización de parte del Poder Ejecutivo y dicha aprobación estaba condicionada a su contribución directa o indirecta a sustituir importaciones, incrementar exportaciones, o la más genérica promoción la economía nacional. Esta última expresión algo mas abierta marcaba un matiz con la Ley del gobierno peronista.

Otra diferencia entre estas dos primeras Leyes específicas regulatorias de InE que estaba incluida en el artículo tercero de la Ley del gobierno de Frondizi. Allí se da cuenta que se daría preferencia, a los fines de su aprobación, a los proyectos que tuvieran por objeto elaborar materias primas para la industria a partir de recursos nacionales, o producir bienes de capital o intermedios, que contribuyeran a la economía nacional, desarrollo e integración de las economías regionales. También la asociación con capitales nacionales. Por último, se aclaraba que se daría preferencia a quienes se comprometieran a reinvertir las utilidades. Los sectores que políticamente se habían definido como prioritarios para la recepción de InE eran la industria automotriz y siderúrgica, el sector petroquímico y la explotación de petróleo. A dichas iniciativas se debe la recepción de IED por parte de empresas como Citroen, Ford, Peugeot, Firestone, Duperial, Olivetti y Coca Cola, entre otras (Frontons, 2015, pág. 43)

En cuanto a la remisión de utilidades y capitales al exterior, que había sido estrictamente regulada en la Ley N° 14.222, el artículo 4° de la Ley N° 14.780 admitía remitir utilidades libremente, mientras que la repatriación del capital no estaba restringida legalmente, se trataba de un aspecto que debía surgir del acto de aprobación de la inversión. En otras palabras, en este punto había una desregulación en favor de los IE, en línea con la desregulación de la administración de las divisas.

En la concepción desarrollista la causa del atraso del país era la insuficiencia de ahorro y la falta de una estructura industrial integrada. Ambos puntos demandaban una mayor presencia del capital extranjero. En consecuencia, se advertía un desplazamiento desde la atención principal dirigida al aporte de divisas o tecnologías necesarias para superar cuellos de botella productivos (aspectos vinculados a la crisis de Balanza de Pagos), hacia el interés por orientar las InE hacia sectores estratégicos que colaboraran en la transformación de las materias primas (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 15).

En el mismo sentido, la Ley le otorgaba al Poder Ejecutivo, y en este aspecto representaba otra ruptura con su antecesora, la posibilidad de acordar con los IE incentivos aduaneros, impositivos, crediticios y cambiarios previstos en la Ley de *promoción industrial* N° 14.781. Esta primera vinculación entre el *DIE* y las leyes de *promoción industrial* constituiría en adelante un *formato característico*. La ley N° 14781 de Promoción Industrial, dictada por el Congreso Nacional junto con la Ley de InE, preveía medidas promocionales para la inversión de los capitales nacionales, pero que se extendieron a las InE que accedieran a las cláusulas fijadas para autorizar su establecimiento y aceptaran los requisitos de cumplimiento. En perspectiva, el nuevo *formato característico* implicó sumar a la búsqueda de atracción de InE “vía reglas”, derivada de la adopción de Leyes específicas que les daban seguridad jurídica, la que pudiera atraerse “vía incentivos” fiscales y de facilidades de todo tipo, que otorgaba la Ley de promoción industrial. Este conjunto representaba un régimen especial por demás favorable a las InE, que en palabras de Perrone debía entenderse bajo la idea de que: “...*el solo otorgamiento del trato nacional no era suficiente para atraer inversiones, y por ello hubo una serie de medidas de promoción como reducciones impositivas y mejoras arancelarias para la importación de bienes de capital*” (2010, pág. 54).

Cabanellas analiza la Ley N° 14.780 y concluye que, en si misma, no era sustantivamente distinta de la N° 14.222, salvo en la libertad para remitir utilidades y repatriar capital para los inversores registrados. En su opinión, se trataba de una Ley simple, casi rudimentaria, que no regulaba la situación

de los IE que no estuvieran registrados o que hubieran ingresado sus capitales antes de la sanción de la ley. En consecuencia, era más imprecisa que la N° 14.222 (Cabanellas, 1982, pág. 19).

Por caso, si bien el texto ampliaba la posibilidad de acceder a divisas, no aseguraba la libertad en materia de uso, por lo que, a criterio de Perrone, el Estado conservaba la facultad de regularlas, junto con el régimen de cambios. Eso terminó ocurriendo en el año 1964, mediante lo dispuesto en el decreto N° 2581/1964, que limitó la salida de divisas que no tuviesen por destino pagar importaciones. Una nueva modificación se aplicaría en el año 1967 por medio del decreto N° 1407/1967, que otorgó facultades al Banco Central para restringir el mercado de cambios, habilitación que permitió su uso en 1970 (Perrone, 2010, 56).

#### *24- La “Batalla del petróleo” bajo el saber desarrollista.*

En el contexto de aprobación de una la Ley específica de promoción de inversiones, resulta útil considerar un caso particular como fue la política hidrocarburífera respecto de las InE. En el año 1958 el país importaba alrededor de un 25 % de energía que necesitaba, lo cual insumía unos USD 350 millones, con el consiguiente costo en divisas y su afectación sobre la Balanza de Pagos. La llegada del gobierno de Frondizi fijó como prioridad a este sector, por considerarlo un insumo estratégico del desarrollo industrial y clave para desahogar la Balanza de Pagos. En esa línea, por iniciativa del gobierno desarrollista, se nacionalizarían las reservas hidrocarburíferas mediante la aprobación de la Ley N° 14.773, de manera que el gobierno nacional pudiera, por encima de los derechos de las provincias en cuyos territorios se encontraran los hidrocarburos, definir el destino de la producción.

Una vez conseguido dicho aval, el Poder Ejecutivo se lanzó a la firma de contratos con empresas extranjeras, como eran Pan American, Banca Loeb, Continental Oil Co y Tennessee, para que rápidamente se comprometieran a producir hidrocarburos en diferentes áreas geográficas (Rapoport, 2010, pág. 459). Junto a ello, se renegociarían los contratos de importación

acordados por la Revolución Libertadora, por caso, con la empresa British Petroleum.

Un aspecto controvertido del plan tenía que ver con las críticas que había manifestado el propio Frondizi a acuerdos similares de Perón con la empresa norteamericana Standard Oil, reunidas en el libro *Petróleo y Política*, publicado en 1954. Allí había defendido con un encendido discurso nacionalista la idea de que YPF se bastaba sola para producir un aumento significativo de la producción de hidrocarburos, sin necesidad de involucrar IE, de manera que lo que ahora hacía en el gobierno era lo opuesto a lo que había militado en la oposición. Otro aspecto que le generaría críticas a Frondizi y su política hidrocarburífera, sería el mecanismo utilizado para acordar con las petroleras internacionales involucradas. En lugar de realizar licitaciones públicas y otorgarle intervención al Parlamento Nacional, se hicieron contrataciones directas, lo cual habilitaba altos niveles de discrecionalidad para los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, se acusaba al gobierno de haber entregado la concesión de áreas de alta rentabilidad a los IE, virtuales “regalos del patrimonio nacional a las compañías extranjeras”, con exenciones de impuestos y amplios beneficios (Rapoport, 2010, pág. 460; Cisneros & Escudé, 1998).

#### *25.- Regulación bilateral simétrica. Acuerdos con países de la región.*

En el plano bilateral, los *acuerdos simétricos de discriminación positiva* de la década del cuarenta con países de la región encontraron un nuevo *formato característico* en la década de 1950 en los tratados de *complementación productiva*. Allí se incluyeron las *prácticas de trato nacional* y promoción de sectores industriales y de servicios por parte de los gobiernos, pero de implementación crecientemente privada. Se trataba de una continuidad y profundización del *liberalismo planificado y dirigido*, en el cual el margen de intervención del sector privado era aún acotado, pero creciente. Podría decirse que el *saber dirigista*, que priorizaba el equilibrio en términos de divisas, comercio e inversiones, comenzó a buscar el mismo resultado pero con herramientas distintas. En lugar de apoyarse en la administración del comercio y las divisas, pasó tener por objetivo el aumento de las



exportaciones y la promoción de las InE argentinas en los países cercanos como forma de superación de la escasez.

Bajo el título de tratados de *complementación económica, concertación o unión económica* se alcanzaron acuerdos que presentaron algunos matices entre sí. Con Chile<sup>188</sup> y Paraguay<sup>189</sup> en 1953 se buscó modificar o derogar todas las disposiciones sobre control de cambios, movimientos de fondos y distribución de divisas, trámites administrativos y bancarios. Lo mismo se haría en otro acuerdo con la baja o eliminación de aranceles a las importaciones. Se proponían, además, medidas para el establecimiento recíproco de capitales a efectos de aumentar la integración económica y el desarrollo industrial, lo cual consolidaba un régimen especial para la radicación de inversores regionales, sujeto a la aprobación conjunta de la comisión mixta que creaban, y que iba a conducir la planificación económica. Se mantenían, en tanto, las cláusulas para garantizar las marinas mercantes locales y los seguros, así como las listas anuales de productos y créditos recíprocos, aunque estas listas ya no serían limitativas sino orientativas.

En particular, en otro acuerdo con Paraguay<sup>190</sup> del año 1953, se regulaban las InE. En su artículo veinte se indicaba que las inversiones de capital argentino en Paraguay gozarían de la protección de las leyes respectivas y las facilidades, favores o privilegios acordados a otros países. En otras palabras, CNMF. Acto seguido se afirmaba que el gobierno de Paraguay se comprometía a disponer de las divisas para las rentas, beneficios dividendos e intereses que devengaran dichos capitales. Acuerdos similares se firmaron

---

188 TRATADO DE UNIÓN ECONÓMICA ARGENTINO-CHILENO.

189 CONVENIO DE UNIÓN ECONÓMICA ARGENTINO-PARAGUAYO.

190 PROTOCOLO ADICIONAL AL CONVENIO DE UNIÓN ECONÓMICA DEL 14.8.1953 ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

con Ecuador<sup>191</sup> ese mismo año, y con Bolivia en 1954<sup>192</sup>. Como se dijo, la gubernamentalidad proponía aumentar las exportaciones y obtener divisas producto del intercambio comercial, los préstamos y las inversiones en países en los que la Argentina tenía alguna ventaja competitiva que le permitiera ganar mercados.

El acuerdo con Ecuador arrastraba algunas cláusulas propias de la década del 30, como la que indicaba que se podía prohibir o suspender intercambios por razones de *Orden Público*, con el único requisito de no ser discriminatorios. En contraposición, contenía una cláusula liberal referida a las InE, al beneficiarlas con el *trato nacional* aunque las condicionaba a su “utilidad”<sup>193</sup>. En otro acuerdo con Chile (1954)<sup>194</sup> se disponía que las remesas de los IE podían autorizarse si las inversiones estaban registradas. Es decir, si cumplían previamente con los mecanismos de registro y administración que determinaban los regímenes locales.

Luego del derrocamiento de Perón las relaciones bilaterales con los países de la región se reconfiguraron. Los acuerdos se volvieron más breves, menos reglamentaristas y declamativos. En 1956 se firmaron convenios con

---

191 ACTA DE UNIÓN ECONÓMICA ARGENTINO-ECUATORIANA - PROTOCOLO ANEXO Y ADHESIÓN AL ACTA DE SANTIAGO. El acuerdo firmado con Ecuador contenía premisas que guiarían la aplicación del acuerdo, entre otras: “...*Debe promoverse el ingreso y radicación de capitales productivos que cooperen en el desarrollo económico latinoamericano, compatible con las exigencias de bienestar social e independencia de los pueblos*” y “*Las relaciones económicas interregionales debían basarse en la libertad de comercio*”.

192 CONVENIO DE UNIÓN ECONÓMICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA.

193 El artículo trece disponía que los capitales que se invirtieran con el objeto de fomentar el intercambio comercial, así como el desarrollo de las industrias básicas, y las que resulten de interés para las economías domésticas, gozarían de las mismas condiciones que los capitales nacionales.

194 CONVENIO COMERCIAL Y FINANCIERO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE CHILE.

Brasil<sup>195</sup>, Uruguay<sup>196</sup> y Bolivia<sup>197</sup> en los cuales no se mencionaban las InE. Solo se acordaba en el suscripto con Uruguay la aplicación de CNMF para los ciudadanos, productos y tarifas de aduana. En los acuerdos con Chile<sup>198</sup> en 1957, Brasil<sup>199</sup> en 1958 y Paraguay<sup>200</sup> en 1959, se acordaba que las remesas debían ser autorizadas por los Bancos Centrales de cada país de acuerdo a sus legislaciones nacionales. En consecuencia, pese al cambio de régimen político, continuaban las restricciones o los *reenvíos al derecho interno*, de forma tal de administrar localmente las *prácticas* sobre los IE ante eventuales crisis. Por último, con Peru<sup>201</sup> en 1958 se fijaba en materia de InE la aplicación de la cláusula CNMF.

#### *26.- Acuerdos con países europeos camino a la liberalización.*

Para el año 1950 las *prácticas* de *registro, control y autorización*, útiles para direccionar los incentivos hacia las InE se volvieron habituales en los acuerdos internacionales. En tanto, las regulaciones restrictivas sobre InE, que habían comenzado a desarmarse con países de la región, en lo que se calificó como *liberalismo selectivo*, comenzaron a revisarse también con países de otros continentes. El artículo ocho del acuerdo firmado con Suiza<sup>202</sup> ese año establecía que las transferencias desde la Argentina de

195 ACTA FINAL DE LA COMISIÓN MIXTA ARGENTINA - BRASILEÑA.

196 TRATADO DE AMISTAD Y COMERCIO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.

197 CONVENIO COMERCIAL Y DE PAGOS ARGENTINO-BOLIVIANO.

198 CONVENIO DE PAGOS ARGENTINO-CHILENO Y PROTOCOLO ADICIONAL SOBRE INTERCAMBIO ZONAL.

199 ACUERDO POR NOTAS REVERSALES ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DEL BRASIL SOBRE RÉGIMEN DE PAGO.

200 ACUERDO POR NOTAS REVERSALES ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY SOBRE RÉGIMEN DE CAMBIO.

201 CONVENIO COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA PERUANA.

202 CONVENIO COMPLEMENTARIO AL ACUERDO COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA CONFEDERACIÓN SUIZA DEL 20.1.1947

empresas con domicilio en Suiza serían autorizadas en las condiciones y montos que acordaran ambos gobiernos. También con Francia<sup>203</sup> se abría la puerta a que los contratos comerciales ya no serían celebrados por organismos públicos o empresas públicas, sino por privados. También se manifestaba que se buscaría ampliar los beneficios para los productos que no estaban en las listas.

En 1951 un acuerdo con el gobierno británico<sup>204</sup> dispuso la derogación de varios artículos restrictivos de los convenios anteriores. Ambos países le encargaban a una comisión mixta que analizara como alcanzar el equilibrio comercial en el nivel más alto posible, considerando las necesidades recíprocas. Un punto importante indicaba que el gobierno argentino se comprometía a autorizar, dentro de los tres días de la firma del protocolo, las solicitudes de remesas que se presentaran por parte de inversores británicos ante el BCRA a un determinado tipo de cambio. Por su parte, los británicos se comprometían a pagar 10 millones de libras por demandas de la Argentina vinculadas a modificaciones en el tipo de cambio de la libra, dinero que sería utilizado únicamente para las remesas.

Para 1955 los acuerdos suscritos con Bélgica<sup>205</sup> y Dinamarca<sup>206</sup> reflejaban la transformación operada sobre las *prácticas* vigentes hasta 1950. Todavía había listas y se buscaba la reciprocidad y dar facilidades, pero ya no existía la obsesión por el equilibrio comercial y los créditos mutuos, razón por la

---

203 ACUERDO POR CANJE DE NOTAS PRORROGANDO LA VIGENCIA DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL CONVENIO COMERCIAL Y FINANCIERO DEL 23.7.1947 ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FRANCESA.

204 PROTOCOLO ADICIONAL AL CONVENIO DE COMERCIO Y DE PAGOS DEL 27.6.1949 ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE.

205 CONVENIO COMERCIAL Y FINANCIERO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA UNIÓN ECONÓMICA BELGO-LUXEMBURGUESA.

206 CONVENIO COMERCIAL Y FINANCIERO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE DINAMARCA.

cual las listas ya no eran restrictivas. Las autoridades monetarias coordinarían los pagos y cobros. Se disponía que iban a admitirse los pagos por rentas, dividendos y otros, cuando así lo establecieran las disposiciones locales de cambio. Es decir, había un *reenvío al derecho interno*, a la autonomía de cada país para regular ese aspecto de la relación con las empresas extranjeras, y donde, como se mencionó antes, podía incluirse una restricción fundada en el *orden público*.

De este período es el *Acuerdo Multilateral de Comercio y Pagos* firmado con varios países de Europa Occidental. Mario Rapoport lo analizaba desde el interés de los europeos por mejorar sus Balances de Pagos y conseguir mecanismos para exportar su producción industrial, frente a la competencia norteamericana que resultaba cada vez más competitiva. Sumado a ello, destacaba que el acuerdo se aprovechaba de la biletaralidad, el control de las divisas y el endeudamiento, para direccionar los intercambios comerciales en perjuicio de terceros Estados que pudieran producir bienes a mejores precios (2010, pág. 452).

De todas formas, los cambios orientados a desregular algunos aspectos de los intercambios y las inversiones no se extendían a todas las relaciones internacionales argentinas, como evidenciaba el acuerdo con la Unión Soviética<sup>207</sup> de 1953. Este era un acuerdo atípico por contener *prácticas* propias de la década de 1930 y 1940. En su contenido, se hacía énfasis en la igualdad y el equilibrio, reciprocidad y beneficio mutuo, tanto en bienes como en pagos. Había listas de productos cuyo comercio se buscaba facilitar. Solo las actividades permitidas podían acceder a las divisas. En este caso el crédito para financiar exportaciones lo tomaba la Argentina y tenía por destino adquirir bienes de capital soviéticos.

#### *27.- Acuerdo asimétrico con Estados Unidos.*

En el año 1959 se firmó, con Frondizi como Presidente, un acuerdo importante de liberalización de los intercambios e inversiones con Estados

---

207 CONVENIO SOBRE COMERCIO Y RÉGIMEN DE PAGO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA UNIÓN DE LAS REPÚBLICAS SOVIÉTICAS SOCIALISTAS.

Unidos<sup>208</sup>, ratificado por la Ley N° 15.803. El texto comenzaba sosteniendo que la inversión en la Argentina de capitales de Estados Unidos podía estimular la economía local, incrementar su producción y el intercambio comercial entre los dos países. En función de estas ideas del *saber liberal*, acordaban consultarse e intercambiar información sobre proyectos de inversión de capitales norteamericanos en la Argentina, los cuales debían contener un pedido de garantías gubernamentales autorizadas por el gobierno norteamericano, frente a riesgos como la inconvertibilidad de la moneda argentina. En este sentido, el gobierno de Estados Unidos no otorgaría dicha garantía a ningún proyecto de inversión que no contara con la aprobación del gobierno argentino. En otras palabras, el acuerdo brindaba un mecanismo de garantía de cambios para los inversores norteamericanos, en una *práctica* novedosa para el país, en el marco del *registro y control*. Por su intermedio, se mantenía para el gobierno argentino la reserva de divisas para las inversiones que contaran con su aprobación. Por otro lado, como destaca Perrone, implicaba que el gobierno argentino asumía el riesgo cambiario frente a los inversores provenientes de ese país. Así, lo que una agencia gubernamental de los EE.UU. pagaba como seguro al inversor perjudicado por alguna medida cambiaria de la Argentina, luego el país debía repagarle al gobierno norteamericano (Perrone, 2010, pág. 55).

#### V.- 1960-1970. *Incentivos liberales a las Inversiones Extranjeras y Promoción Industrial.* .

Durante la década no se sancionaron nuevas Leyes específicas destinadas a regular las InE. Este hecho aislado podría leerse como una estabilización del DIE, pero la evidencia indica otra cosa. Hasta el año 1962 el gobierno de Frondizi continuaría con su política de suscripción de contratos petroleros y atracción de InE vía “reglas” a partir de la Ley N° N° 14.780 y vía incentivos, con la Ley de Promoción Industrial N° 14.781. Esa regulación no sería modificada luego del Golpe de Estado que sacó al gobierno radical del poder. Pero si tuvo lugar una ruptura en materia de política hidrocarburífera.

---

**208 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (GARANTÍA DE INVERSIONES)**

En el año 1963 el gobierno del Presidente Illia anuló los contratos petroleros firmados con empresas mayormente extranjeras. Pese a la presión de Estados Unidos, que se enfocó mayormente en conseguir que las empresas fueran compensadas, el nuevo gobierno radical cumpliría su promesa de campaña y ratificaría que esos acuerdos con petroleras extranjeras: “...*eran jurídicamente nulos, moralmente corruptos y económicamente perjudiciales*”. Las irregularidades anunciadas iban desde la falta de licitación, vulneración de las legislaciones provinciales, tratamiento impositivo excepcional, incumplimientos de las obligaciones de las prestatarias y el haberse pactado un arbitraje por fuera de los instrumentos legales vigentes (Simonoff, 2012, pág. 103).

Otro frente de conflicto con IE durante el gobierno de Arturo Illia surgió a raíz de regulaciones en el mercado farmacéutico. En ese entonces, una investigación había comprobado que los medicamentos vendidos en el país eran de mala calidad y con precios que no guardaban relación con sus costos. El presidente radical promovió la sanción de la Ley N° 16.462 que dispuso un congelamiento de precios, limitó los fondos que los laboratorios podían utilizar para publicidad y redujo la cantidad de muestras gratis que podían entregarse. Se recortaron también los pagos en conceptos de regalías y remesas al exterior (Rapoport, 2010, pág. 473).

En el año 1967 el gobierno militar que sucedió a Illia dictaría el extenso Decreto-Ley N° 17.319, que regularía en sus cientotres artículos la actividad hidrocarburífera. Su consideración permite identificar los elementos de la gubernamentalidad del período. En primer término, se declaraba que los yacimientos pertenecían al patrimonio del Estado Nacional. Era éste quien los concedía a los particulares, IE o locales. Las empresas públicas tenían apartados especiales en la Ley, incluida una declaración que las consideraba elementos fundamentales para el logro de los objetivos de la Ley.

El *dirigismo* normativo estaba presente en la definición que indicaba que el destino de los hidrocarburos producidos sería primariamente el abastecimiento interno, para luego, si existiera un sobrante, las empresas podrían exportarlo. Una segunda restricción fijaba que el Poder Ejecutivo

también podía definir el precio del producto, pero que en ese caso este no sería menor al determinado para las empresas públicas. Se establecían como incentivos un régimen tributario particular, con algunas desgravaciones impositivas y facilidades para importar equipos. Todo el sistema estaba basado en la *práctica del registro y autorización*, con sanciones en caso de no informarse descubrimientos de petróleo y otros mecanismos que disponían intervenciones gubernamentales sobre la producción, transporte y comercialización.

*28.- Nuevas prácticas en relaciones asimétricas: pautas para las expropiaciones de propiedades de IE y resolución vía arbitraje de los conflictos sobre IE.*

En 1961 se firmó un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Japón<sup>209</sup> que incluía cláusulas sobre InE. El mismo podía dividirse en dos bloques. Uno relativo a derechos y prácticas que registraban más de un siglo de uso. Por ejemplo, la asignación a los nacionales de la otra parte de la CNMF para su estadía, residencia, viajes y salida del país, siempre sujeto a las leyes internas del país, es decir, al *reenvío al derecho interno*. Los extranjeros podrían ejercer su libertad de conciencia y demás, en la medida que no afectaran la *moral y la seguridad pública*, en una clara restricción derivada de la afectación al *orden público*. También se acordaba el pleno goce para los extranjeros de los derechos humanos y el debido proceso legal, junto a la exención del servicio militar y la protección de las propiedades y compañías de la otra parte.

El segundo bloque contenía *prácticas* novedosas, como la que establecía que las propiedades de nacionales y compañías no podrían ser expropiadas sin declaración de utilidad pública, ni pronto pago de una indemnización justa. El artículo siete contenía otra cláusula importante. Los contratos de solución arbitral de controversias firmados entre personas y compañías no serían consideradas inejecutables en el territorio de la otra parte, por el solo hecho de que el arbitraje tuviera lugar fuera de su territorio, o que la nacionalidad de uno o más de dichos árbitros no fuera de dicha parte. Los

---

209 TRATADO DE AMISTAD, COMERCIO Y NAVEGACIÓN Y PROTOCOLO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL JAPÓN.



fallos arbitrales ejecutables de acuerdo a la ley del lugar donde fueron expedidos serían considerados decisivos en las demandas entabladas ante los tribunales de jurisdicción competente de cualquier de las partes, y podrían ser declarados ejecutables por dichos tribunales, exceptuándose aquellos contrarios al *orden público*. Como se observa, el *orden público* o la *Razón de Estado* permanecían como una barrera para la resolución de conflictos en extraña jurisdicción, sobre hechos ocurridos en el país. Al mismo tiempo, podía advertirse nuevamente la ubicación de la *Razón de Estado* en el espacio de las excepciones y la emergencia, tal como había sido ubicado bajo el *saber liberal*.

Por otro lado, en 1963 se suscribió un protocolo adicional al acuerdo de inversiones de 1959 con Estados Unidos<sup>210</sup>. El artículo primero fijaba que, además del seguro contra la inconvertibilidad de la moneda, se incluía otro por expropiaciones y guerras civiles. Asimismo, se indicaba que si en tres meses no podía resolverse si un conflicto era una cuestión interna o de derecho internacional, este podía someterse a un arbitraje. Ahora bien, ninguna cuestión contemplada en la Constitución Nacional o leyes, como la ocasión o legitimidad de una expropiación o la sentencia final de tribunales locales, podían ser sometidas al tribunal arbitral por ser de jurisdicción interna. El trato otorgado a los inversores extranjeros no era materia del derecho internacional público, salvo que se produjera una denegación de justicia.

#### *29.- Acuerdos bilaterales simétricos. Discriminación positiva. Empresas mixtas. Promoción de inversiones.*

Con España<sup>211</sup> la Argentina firmó en 1963 un Acuerdo extenso y de características crecientemente liberales. España haría extensiva a la Argentina los beneficios de regímenes de liberalización comercial que

---

210 PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE GARANTÍA DE INVERSIÓN DEL 22 DE DICIEMBRE DE 1959.

211 CONVENIO COMERCIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DEL ESTADO ESPAÑOL.

acordaban los países de la OCDE, bajo el régimen de moneda libremente convertible. Esperaban facilitar las relaciones entre privados para permitir mayores ventas españolas y compensar el superávit argentino. Por el artículo tercero se otorgaban máximas facilidades para los movimientos de capitales y remesas originadas en inversiones u otro tipo de operaciones entre los países.

El acuerdo ponía en evidencia un hecho significativo: así como la Argentina había aplicado un *liberalismo planificado* para aumentar el flujo comercial y de inversiones con países cercanos, lo mismo estaba ocurriendo, y con una profundidad mayor en Europa en diferentes instancias de integración, como la OCDE<sup>212</sup> y la Comunidad Económica Europea. Esta consolidación en bloques comerciales y de inversiones marcaría un lento proceso de distanciamiento entre la Argentina y los países europeos, que con el correr de los años perderían presencia entre los acuerdos bilaterales sobre comercio e inversiones.

En este sentido, durante la década de 1960 la Argentina participó del bloque comercial llamado ALALC, Área de Libre Comercio Latinoamericana. Firmado en Montevideo en 1960<sup>213</sup>, incluía medidas propias del *saber liberal* para facilitar el comercio y bajar aranceles. Además de los esfuerzos multilaterales, acuerdos con Brasil<sup>214</sup> en 1961, mas otros con Ecuador<sup>215</sup>,

---

212 En particular, la OCDE aprobaría en 1961 un Código para la liberalización de los movimientos de capitales, entre ellos las divisas requeridas por las inversiones extranjeras.

213 TRATADO QUE ESTABLECE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO E INSTITUYE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (TRATADO DE MONTEVIDEO).

214 ACUERDO POR NOTAS REVERSALES ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DEL BRASIL SOBRE NUEVAS BASES PARA EL COMERCIO.

215 ACUERDO POR CANJE DE NOTAS POR EL QUE SE CREA UNA COMISIÓN ESPECIAL ARGENTINO-ECUATORIANA DE COORDINACIÓN ECONÓMICA Y TÉCNICA.

Chile<sup>216</sup> y en menor medida Uruguay<sup>217</sup>, firmados en 1965, reforzarían el reemplazo de los acuerdos proteccionistas firmados hasta 1950, preocupados más por la balanza comercial que por la planificación de la industrialización. Con Bolivia<sup>218</sup> en 1966 se establecía la CNMF con la idea de promover las InE en distintas actividades y fomentar las existentes, pero con Paraguay<sup>219</sup> en 1967 se promovía directamente, en su artículo primero, la búsqueda de inversiones de capital en ambos territorios. Paraguay otorgaba exenciones tributarias para la instalación industrial y exención tributaria para la exportación de bienes manufacturados. Una medida llamativa era la *exención tributaria* para la creación o inscripción de sociedades y otros beneficios, que se otorgaban por diez años. Estos incentivos solo se otorgaban a los proyectos industriales que aprobaba una comisión mixta de cooperación y coordinación. Es decir, se establecían *incentivos* asociados a la planificación estatal de las InE.

Los acuerdos de la década de 1950 y 1960, en lo que sería la segunda etapa de la *regulación dirigista* sobre las InE, no implicaban una liberalización que la retrotrajera al periodo liberal, puesto que la presencia estatal en la regulación e intervención directa sobre actividades económicas seguía siendo muy importante. No obstante lo cual, la tendencia primero entre los países de la región y luego con los europeos, sería la adopción de medidas de cada vez mayor liberalización del comercio, divisas e inversiones.

#### *VI.- 1970-1983. Inestabilidad legislativa y seguridad nacional.*

---

216 ACUERDO POR NOTAS REVERSALES SOBRE LA INICIACIÓN DE CONTACTOS DIRECTOS ENTRE LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN DE LA ARGENTINA Y CHILE DESTINADO A CONFRONTAR LOS PROGRAMAS INDUSTRIALES Y METAS DE INVERSIÓN.

217 DECLARACIÓN ARGENTINO-URUGUAYA SOBRE LA ALALC.

218 CONVENIO COMERCIAL ARGENTINO-BOLIVIANO.

219 CONVENIO SOBRE INVERSIONES Y COMPLEMENTACIÓN INDUSTRIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

Durante la década de 1970 diversos elementos se conjugaron para debilitar la tendencia hacia la liberalización comercial y de las inversiones, a partir de la reposición de la *Razón de Estado Territorial*, con hipótesis de guerras entre los gobiernos militares de la región y una mirada crítica de los últimos veinte años de apertura hacia las empresas y capitales de los países centrales. Varios acuerdos, declaraciones bilaterales<sup>220</sup> y multilaterales<sup>221</sup> de la década contendrían declamaciones sobre la necesaria revisión de la estructura del comercio mundial y la adopción de prácticas *dirigistas* en busca de soluciones que el *saber liberal* no podía proveer. Daba la impresión de que se hubieran agotado los argumentos para creer en relaciones mutuamente beneficiosas con los países centrales. De este período son los textos de autores cepalinos que hacían énfasis en el carácter estructural de la dependencia de los países en desarrollo<sup>222</sup>.

---

220 “...los estados latinoamericanos deben proteger en forma conjunta los intereses prioritarios del sistema productos nacional, especialmente cuando el capital extranjero, valiéndose del interés latinoamericano para obtener transferencias tecnológicas, desplaza o afecta expectativas del capital nacional, público o privado”. Declaración Presidencial argentino-paraguaya del año 1970.

221 La Asamblea General de las Naciones Unidas y la Conferencia para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) se convertirían en los ámbitos en los cuales los países en desarrollo plantearían sus ideas sobre un nuevo orden económico mundial. Por caso, en resoluciones como las 3201 (S-VI) y 3281 (XXIX), ambas de 1974, defendían el derecho de cada país de escoger su propio sistema económico y ejercer su soberanía sobre sus recursos naturales (Perrone, 2010, pág. 61).

222 “...**entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas no solo existe una simple diferencia de etapa o de estado del sistema productivo, sino también de función o posición dentro de una misma estructura económica internacional de producción y distribución. Ello supone, por otro lado, una estructura definida de relaciones de dominación...Hay que analizar, en efecto, como las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente al mercado mundial y la forma en que se constituyeron los grupos sociales internos que lograron definir las relaciones hacia afuera que el subdesarrollo impone. Tal enfoque implica reconocer que en el plano político-social existe algún tipo de dependencia en las**

Asiain desarrolla un argumento para explicar lo ocurrido. Las *prácticas* de atracción de InE habían provocado a largo plazo un flujo de capitales que, en lugar de dejar un saldo positivo en los países periféricos, habían recorrido el camino inverso, por la vía de los intereses por deudas, la remisión de utilidades o fuga de capitales. Esto obligaba a los países periféricos a mantener un superávit permanente en su comercio exterior, para evitar caer en una crisis de balanza de pagos (Asiain, 2012, pág. 107).

En la misma línea, en 1976 Raúl Prebisch publicaba un artículo en la revista de la CEPAL con el título "*Crítica al Capitalismo Periférico*", tema sobre el cual volvería en otros textos. En sus páginas diría que, más allá de la relativa importancia de las InE, en particular de las grandes empresas transnacionales, le preocupaba cada vez más su ambivalencia, sus aspectos negativos y perturbadores. Concluía que de allí no provendría el desarrollo esperado, pues podía terminar incluso agravando el estrangulamiento exterior de la Balanza de Pagos, como ya había llamado la atención en 1949 (Prebisch, 1976).

*30.- Decreto-Ley 18.587 de Inversiones extranjeras y promoción industrial.* En este contexto de reversión de ideas liberales, agitación social luego del Cordobazo y demás manifestaciones sociales que cuestionaban las políticas económicas e incluso el capitalismo como sistema, se sancionó por parte del gobierno militar el Decreto-Ley N° 18.587, vigente solo entre febrero de 1970 y julio de 1971 (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 30). La nueva regulación se caracterizaría por unificar en un mismo cuerpo normativo las reglas específicas para las InE y los incentivos del régimen de *promoción industrial* (Cabanellas, 1982, pág. 19).

La norma derogaba las Leyes frondizistas (N° 14.780 y N° 14.781) y si bien no introducía modificaciones relevantes en cuanto a derechos para las InE, resultaba más restrictiva en materia de acogimiento a los beneficios de la promoción industrial (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 21). Lo dicho implicaba

---

***situaciones de subdesarrollo, y que esa dependencia empezó históricamente con la expansión de las economías de los países capitalistas originarios***" (Cardoso & Faletto, 1971, pág. 24).

una diferenciación clara con la propuesta de Frondizi de lograr mayores inversiones en distintas áreas donde se agregara valor a las materias primas. Cabanellas da cuenta que el Decreto-Ley N° 18.587 destacaba la *práctica* consistente en otorgar preferencias a las radicaciones que constituyeran sociedades con empresas de capitales nacionales ya existentes o a crearse, y a quienes se comprometieran a reinvertir en el país las utilidades obtenidas. Sumado a ello, se autorizaban por parte del Poder Ejecutivo las inversiones en divisas, tecnologías, bienes de capital y sus repuestos, pero no se incluían reglas para quienes no se acogieran al Decreto (Cabanellas, 1982, pág. 20).

### *31.- Decreto-Ley N° 19.151 del año 1971. Empresas mixtas. Discriminación positiva.*

Apenas un año después, el Decreto-Ley N° 19.151 de julio de 1971 reemplazó al Decreto-Ley N° 18.587. Como sus antecesoras, la nueva norma se ocupaba de regular la participación de IE en el país, pero aclaraba que lo hacía: “...con los necesarios resguardos y garantías”, advertencia que permitía deducir la mirada de desconfianza general que se adoptaba respecto de estas. En sus considerandos establecía que aun cuando desde las políticas públicas se estimulara al capital local, era un hecho que el ahorro nacional no resultaba suficiente para alcanzar los objetivos previstos en el Plan de Desarrollo y asegurar el nivel de vida que reclamaba la población argentina.

Por tanto, era necesario adecuar la organización industrial a las condiciones de la competencia internacional fundada en métodos de técnica avanzada. En tal sentido, el capital extranjero podía ser relevante para incrementar las exportaciones, sustituir importaciones y multiplicar el ahorro. Es decir, aportar al *equilibrio de la balanza de pagos*. Sostenía además el Decreto-Ley que las prácticas que regularan el acceso del capital externo a la economía nacional debían asegurar que las inversiones extranjeras actuaran conformes al *interés nacional*, y que se otorgarían preferencias a las propuestas que mejor favorecieran el avance tecnológico, el balance de divisas, la reinversión de utilidades y la economía del país.

En su texto establecía, al igual que las anteriores leyes de InE, la *igualdad jurídica* entre los IE y los locales para aquellos casos específicos que

preveía la norma. Para ello, la autoridad de aplicación crearía un *registro* en el cual se inscribirían los IE y se determinaba que los objetivos de la Ley se transformaran en *requisitos de desempeño*<sup>223</sup>. Allí debían también anotarse las InE realizadas antes de la sanción de la norma. En relación al siempre complejo tema de la remisión de divisas al país de origen, el artículo nueve fijaba que podían remitirse utilidades recién uno año después de comenzar la producción. La repatriación de capital podía darse hasta el total de la inversión inicial más la reinversión de utilidades, siempre en las condiciones acordadas con la Autoridad de Aplicación. Esta podía adoptar criterios distintos de acuerdo al tipo de inversión o a la situación de la Balanza de Pagos. En otras palabras, poderes amplios y discrecionales para la autoridad de aplicación.

Un punto interesante estaba incluido en el artículo once, que se retornaba al *formato característico* de la Ley de Frondizi N° 14.780, al disponer: “...*que las empresas incorporadas al régimen de la presente ley podrán acogerse a los regímenes de promoción sectorial o regional vigentes o que se dicten en el futuro*” (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 22).

### *32.- Ley 20.557 del tercer gobierno peronista. Empresas mixtas y restricciones a las InE.*

De vuelta en democracia, y a solo dos años de sancionado el decreto-ley N° 19.151, se aprobó en noviembre 1973 la Ley N° 20.557. En una primera lectura puede observarse que se trataba de una norma más extensa y minuciosa que las dos leyes previas sobre InE. La Ley del tercer gobierno de Perón implicó la incorporación de prácticas más detalladas y de mayor control sobre las InE (Cabanellas, 1982, pág. 22).

En la mirada de Perrone, se trataba de la norma con el nivel más bajo de incentivos a las InE desde la primera Ley del año 1953, por ejemplo en lo relativo a la transferencia de divisas hacia el exterior. También resultaba más

---

<sup>223</sup> Por el artículo doce se consignaba que los IE no podrían utilizar el crédito interno más allá del 50 % del capital invertido, salvo que se utilizara para financiar exportaciones. Otro artículo original era el catorce, que definía como regla que el 85 % del personal directivo y profesional del emprendimiento debía ser de origen nacional, salvo las excepciones aceptadas por la autoridad de aplicación.

gravosa en lo vinculado con el establecimiento de InE, al restringir la posibilidad de participar en ciertas empresas y sectores específicos (Perrone, 2010, pág. 57). En la misma línea, Cabanellas concluía que la ley no alentaba el establecimiento de InE y reconocía que se trataba de un período de gran inestabilidad que obstaculizaba de por sí la llegada de InE (Cabanellas, 1982, pág. 22). Lo dicho podía enmarcarse en el retorno a las *ideas dirigistas* previas a 1950 observado en el primer lustro de la década de 1970.

La Ley N° 20.557 distinguía varios tipos de InE, representadas por: divisas, bienes de capital, utilidades, créditos y títulos de deuda externa nacional, contratos y convenios. La enumeración indicaba que la norma no se limitaba a regular las IED que implicaran la instalación de fábricas, actividades industriales o emprendimientos por el estilo. También lo haría y brindaría incentivos a las inversiones financieras, llamadas de cartera.

El artículo cuarto establecía las condiciones para la radicación de los IE. Estos debían solicitar autorización a la autoridad de aplicación, la que llevaría a cabo la evaluación y negociación particular correspondiente. Debía firmarse un contrato entre dicha autoridad y los IE, que luego debía ser aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional, cuando se tratara de una empresa con participación equivalente entre el capital nacional y el extranjero. Es decir una *empresa mixta*. Pero cuando cuando se trataba de un emprendimiento solo de propiedad de un IE, quien debía aprobar el contrato sería el Congreso de la Nación. En otras palabras, debía seguirse un tratamiento equivalente al dictado de una Ley para cada proyecto de InE. Este mecanismo, a la luz de las regulaciones previas, implicaba el punto más alto en materia de restricciones a las InE de la gubernamentalidad bajo la *tradición regulatoria dirigista*. Junto a ello, el artículo quinto fijaba la larga



lista de *requisitos de desempeño* que debían incluir los contratos con IE a la hora de considerarse su aprobación<sup>224</sup>.

La enumeración traslucía los objetivos que se fijaban a las InE en función de su aporte a la *Razón de Estado* vía equilibrio de divisas o la industrialización del país. Pero la lista también incluía menciones al *territorio* y a la *población*, configurando en cierta forma un mix interesante de inclusión de objetivos vitales de todas las *tradiciones regulatorias*. El listado debía leerse, por oposición, como una práctica de *segregación* hacia el establecimiento de InE en una amplia gama de actividades que les estaban vedadas<sup>225</sup>.

A continuación, artículos como el sexto daban cuenta que no serían aprobadas las radicaciones que supusieran conflictos de jurisdicción o de competencia de los tribunales argentinos o que permitieran la subrogación por Estados o personas jurídicas internacionales de las acciones y derechos de los IE. Es decir, se explicitaba la prohibición de la *prórroga de jurisdicción*. Esta cláusula implicaba una innovación significativa. Podía leerse como una respuesta al interés creciente de los IE sobre este punto. Hasta este momento, el país seguía sosteniendo la doctrina Calvo, aunque no se la mencionara en forma expresa.

224 1) Que la radicación se realice en las actividades y áreas geográficas que determine como prioritarias el Poder Ejecutivo Nacional. 2) Que contribuya a mejorar el empleo de los recursos naturales y recursos humanos del país. 3) Que tienda a mejorar las condiciones de vida de la población. 4) Que los bienes o servicios tengan por destino la exportación o sustituir importaciones. Se evaluaría en este punto el balance de divisas, incluyendo las utilidades a remitir, regalías, intereses y repatriación de capital. 5) Que incorpore tecnología. 6) Que utilice personal directivo, científico, técnico y administrativo en la proporción que acuerde con la autoridad de aplicación. 7) Que no desplace empresas de capital nacional. 8) Que no detraiga ahorro interno en las proporciones que se fijen.

225 La Ley preveía que no se iban a aprobar las propuestas de InE que tuvieran relación con las áreas de *defensa y seguridad nacional*, servicios públicos, seguros o servicios financieros, cuando no existiera reciprocidad, entre otras. Esta lista implicaba una sustracción de ciertas áreas al establecimiento de las InE en las cuales podía ponerse en riesgo la *Razón de Estado*, por ser peligrosas y/o perjudiciales.

Además, La Ley N° 20.557 establecía un conjunto de requisitos para poder repatriar el capital, nunca antes de los primeros cinco años de su radicación. Había también restricciones para la remisión de utilidades. Era también importante el artículo dieciseis que fijaba lo relativo a situaciones críticas de la *Balanza de Pagos*. En tal circunstancia se podía diferir la remisión al exterior de utilidades y la repatriación de capitales, hasta tanto se superara la situación. En tanto, el artículo diecinueve declaraba que en ningún caso podría otorgarse a IE un tratamiento más favorable que a los nacionales. En otras palabras, se prohibían expresamente las cláusulas con *derechos asimétricos o privilegios* de cualquier tipo.

En tanto, se creaba un *registro* de InE, al que también debían inscribirse las empresas ya instaladas. La que no lo hiciera perdería el derecho a remitir utilidades y repatriar capital. La norma agregaba un impuesto a la remisión de utilidades. En cuanto a los créditos externos a ser tomados por el sector privado fijaba que estos debían tener la autorización del Banco Central y se establecían un conjunto de condiciones. Por último, la Ley se complementaba, de acuerdo al *formato característico* del *dirigismo*, con la Ley N° 20.560 de Promoción industrial. Esta última reservaba sus beneficios a las empresas de capital mayoritariamente nacional (art 2 inc.f). Es decir, que podían incluir a las InE, siempre y cuando conformaran empresas mixtas con empresarios nacionales (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 28).

### *33.- Ley de inversiones extranjeras N° 21.382.*

En el año 1976 y como parte de su política económica, la dictadura militar puso en vigencia una nueva norma específica para regular las InE, el Decreto-Ley N° 21.382, que resultó ser el más liberal de su tipo bajo el saber *dirigista*. Se trata de la misma norma que, con modificaciones, continúa vigente en la actualidad. En cuanto a su contexto histórico, era la cuarta Ley de su tipo en apenas seis años. Esta singularidad podía eventualmente asociarse a la inestabilidad política y los cambios de régimen político. Una segunda lectura permite pensar que las medidas restrictivas respecto de la radicación y funcionamiento de las InE no lograban una vigencia temporal más prolongada por la razón de que hacían uso de una

*autonomía real, y no nominal.* En un contexto además de liberalización de los flujos de inversiones y comercio global.

Volviendo a la norma del año 1976, en su artículo primero sostenía la *igualdad de derechos* para los IE respecto de los nacionales, sujeto a las disposiciones de la Ley y los regímenes especiales o de promoción industrial. Esto estaba de acuerdo con la evolución de las *prácticas* regulatorias de la mayoría de las leyes específicas dictadas desde los años 50 y lo previsto en el artículo veinte de la Constitución Nacional (Cabanellas, 1982, pág. 41). Ahora bien, vía esos regímenes especiales que se mencionaban, entre ellos el Decreto-Ley de Reforma Financiera N° 21.526 del año 1977, el gobierno militar habilitó el establecimiento de IE en sectores históricamente cerrados a ellas, como era el sector bancario. En tanto, el artículo tercero del Decreto-Ley establecía los tipos de inversión aceptados. El listado incluía desde moneda extranjera, bienes de capital, utilidades o capital en moneda nacional, capitalización de créditos externos, bienes inmateriales a otras formas previstas por la autoridad de aplicación. Este punto representaba una ampliación, en la medida que se incluían en la noción de InE a un conjunto de aplicaciones del capital financiero.

Otra diferencia con las anteriores Leyes nacionales sobre IE era la postulación de sus dos regímenes. Uno previsto para las radicaciones de IE que se registraran y el otro para las que elegían prescindir del registro. En consecuencia, la *registración* se volvía voluntaria para la mayoría de las InE, salvo las previstas en los artículos cuarto y quinto, que requerían necesariamente una autorización<sup>226</sup> en función de su afectación a la

---

226 El artículo cuarto disponía que requerirían aprobación, entre otras, las que se efectuaran: 1) en sectores como defensa y seguridad (en este caso intervendría para evaluar su aprobación el Ministerio de Defensa), prestación de servicios públicos, las telecomunicaciones, estaciones de televisión, diarios, revistas y editoriales, energía, educación, bancos (suprimido por la Ley 22.208), entidades financieras, transportes (suprimido por la Ley 22.208), seguros, y otros que incorpore el Poder Ejecutivo; 2) Cuando el aporte de capital se efectuara a una empresa local existente y que implique convertirla en empresa local de capital extranjero; 3) Cuando se soliciten beneficios especiales o promocionales de cualquier naturaleza, en el orden nacional, cuyo otorgamiento corresponda al Poder Ejecutivo y condicione la inversión propuesta; 4) Cuando su importe supere la suma de cinco millones de dólares USD

*Seguridad Nacional*. En otras palabras, el liberalismo y la ortodoxia que evidenciaba la Ley N° 21.382 encontraba límites y planteaba segregaciones en áreas económicas determinadas, a partir de un punto de vista que incluía miradas *territoriales* (Russell, 1984, pág. 172). Es interesante puntualizar igualmente que el establecimiento de las InE en varias de estas actividades de los artículos cuarto y quinto estaba directamente vedada en la Ley “peronista” N° 20.557, dictada cuatro años antes. Es decir, donde antes había una prohibición en adelante se optaba por el requerimiento de autorización. Ciertamente, esto implicaba una liberalización del régimen.

Mientras tanto, había operaciones para las que no hacía falta una nueva autorización, como la reinversión de utilidades o aportes de capital por cifras no significativas. Tampoco requerían aprobación las adquisiciones de participaciones de capital en empresas locales que cotizaran en bolsas de comercio del país, siempre que no afectaran el estatus de la empresa y no la convirtieran en una sociedad local de capitales extranjeros. La regla se completaba con el artículo sexto, por el cual se decía que para gozar de los derechos otorgados por la ley, y siempre que no fueran los casos obligatorios de los artículos cuarto y quinto, se requeriría aprobación previa. Es decir, el incentivo a la aprobación estaba en el aprovechamiento de las ventajas de la ley en aspectos como las remesas de utilidades y repatriación de capitales.

El artículo once afirmaba tres pautas para la disposición de las divisas por parte de los IE. La práctica general indicaba que había libertad para transferir al exterior utilidades líquidas provenientes de sus inversiones. Lo mismo para la repatriación del capital, luego de transcurrido el tercer año desde su ingreso al país, salvo que se hubiese acordado un plazo mayor. Este aspecto representaba una diferencia sustancial con las leyes anteriores, en la medida que procuraba un equilibrio entre la *Razón de Estado* y los derechos de los IE más cercano al *liberalismo* que al *dirigismo*, con el agregado de que se admitían InE sin registrarse.

5.000.000; 5) Cuando su titular sea un Estado extranjero o una persona jurídica extranjera de derecho público. En tanto, el artículo quinto establecía que también requerirían autorización las InE en casos que leyes específicas así lo dispusieran.

Sin perjuicio de ello, se enumeraban algunas excepciones. Podría restringirse el acceso a las divisas para su transferencia, en el eventual caso del dictado de una medida general por parte del Poder Ejecutivo cuando la *Balanza de Pagos* lo hiciera necesario. En ese caso, solo las InE registradas podrían continuar repatriando el capital con las condiciones previstas en la Ley, que establecía criterios y plazos. Pero incluso para las registradas había una excepción. El artículo trece definía que el derecho a transferir utilidades y a repatriar la inversión de los IE registrados podía verse interrumpida si había una situación de dificultad en los pagos externos. En ese caso la Ley definía que el Estado podía ofrecerles a los IE bonos de la deuda pública en moneda extranjera por el valor de las utilidades<sup>227</sup>.

En tanto, los criterios para la aprobación de una InE no estaban especificados en el Decreto-Ley y se derivaban a la reglamentación. La única indicación legal era que debían contribuir positivamente al desarrollo económico nacional, en línea con el *dirigismo* del segundo periodo, aunque con muchas menos precisiones y requisitos que las Leyes anteriores. Además, se debía tener en cuenta por parte de la autoridad de aplicación la capacidad económica-financiera y antecedentes técnicos del inversor extranjero y, en su caso, la estructura de capital del proyecto y de su financiamiento. La reglamentación también definiría los mecanismos para el seguimiento de las inversiones, orientados a comprobar el grado de cumplimiento de sus objetivos.

Otra diferencia relevante con las leyes anteriores estaba en el Registro de InE. El Organismo encargado de administrarlo iba a ser el Banco Central. El mismo debía incluir las inversiones futuras que requirieran aprobación, según el artículo diez, pero también un relevamiento de las InE hasta la fecha y los movimientos de capital correspondientes a dichas inversiones. A criterio de Perrone, la finalidad era controlar el movimiento de capitales del

<sup>227</sup> Perrone da cuenta de la efectiva aplicación de estas restricciones durante el gobierno militar por parte del Banco Central, mediante Comunicaciones como las B 1399 y Decretos, como el N° 2253/1976, que suspendieron por un tiempo limitado el ejercicio del derecho de transferencia de fondos y habilitaba el mecanismo de entrega de bonos (2010, pág. 67).

exterior hacia y desde el país, por cuanto, la función estadística o de seguimiento era, en aquel momento, francamente secundaria (Perrone, 2010, pág. 68).

En lo que representaba una continuidad con normas previas, se fijaba un impuesto progresivo a las utilidades de las IE, que no se aplicaba si se reinvertían utilidades o se destinaban a nuevas inversiones. En cuanto al crédito del sistema financiero local, las empresas locales de capital extranjero podían hacer uso del crédito interno a corto plazo, en la proporción de su capital o patrimonio neto y demás condiciones que fijara el Banco Central. Excepcionalmente, se podía autorizar que utilizaran crédito de mediano y largo plazo. Arceo y Lucchi destacan que el Decreto-Ley N° 21.382 no disponía de una cláusula específica sobre la jurisdicción encargada de resolver los conflictos (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 39).

En conclusión, el Decreto-Ley N° 21.382 constituía un debilitamiento de las restricciones *dirigistas* vigentes durante los anteriores veinticinco años. Perrone diría, en opinión que se comparte, que con ella volvieron a utilizarse *prácticas* que priorizaban la libertad y las “reglas” como mecanismo de atracción de InE, en lugar de las estrategias que pretendían sumarlas a los objetivos definidos por el Estado (Perrone, 2010, pág. 64). Una postura diferente presenta Cabanellas, quien sostiene que el Decreto-Ley N° 21.382 contenía buena parte de las técnicas y principios incluidos en la antecesora peronista N° 20.557, aunque: “...resulte chocante para quienes vean en la Ley 21.382 un cambio total respecto a un pasado inmediato que, en el campo del tratamiento de la inversión extranjera, se pretende aparentemente dejar de lado”. Concluía que, en definitiva, la técnica legislativa tendía a ser uniforme aun bajo distintas ideologías (Cabanellas, 1982, pág. 25).

Arceo y Lucchi destacan otras diferencias entre el Decreto-Ley N° 21.382 y su antecesora, la Ley N° 20.557. Entre ellas la eliminación del contrato entre el inversor y el Estado. El Decreto-Ley N° 21.382 también se diferenciaba de la Ley N° 14.780 del gobierno de Frondizi, por no sujetar la posibilidad de aprobación de la InE al cumplimiento de determinadas

condiciones y requisitos, en línea con los objetivos estatales. Con la nueva norma alcanzaba con cumplir el mandato genérico e inespecífico de contribuir al desarrollo nacional.

Otro punto era la repatriación de capitales. Ley N° 20.557 fijaba un plazo inicial de cinco años y un tope de 20 % anual para la repatriación. En tanto, la Ley N° 14.780 la sujetaba a las condiciones pactadas en el contrato. Mas atrás en el tiempo, la N° 14.222 de 1953 preveía el plazo mayor de diez años y cuotas de 10 al 20 %. Por último, el Decreto-Ley N° 21.382 solo contaba con el plazo de tres años como límite y no establecía un porcentaje máximo (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 40).

Una última cuestión a destacar era la falta de vinculación del Decreto-Ley con regímenes de *promoción de inversiones* en sectores industriales. En la interpretación de Cabanellas, el Decreto-Ley N° 21.382 tendía a asegurar que el mejor incentivo para la inversión debía ser su rentabilidad y no beneficios de origen legal (Cabanellas, 1982, pág. 34). Una consecuencia de ello era que ya no se buscaba orientar mediante “incentivos” la presencia de InE en la industria del país (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 35).

#### *34.- Decreto-Ley N° 22.208. Modificaciones al Decreto-Ley N° 21.382.*

Cuatro años después de establecido el Decreto-Ley N° 21.382 se dictó en el año 1980 el Decreto-Ley N° 22.208, que introdujo quince cambios a la N° 21.382. El sentido de los mismos, a criterio de Cabanellas (1982, pág. 177), fue simplificar y agilizar los trámites de establecimiento de las InE, pero también profundizar la apertura de la economía (Cisneros & Escudé 1999, p. 292). Una de las modificaciones incluidas en el nuevo artículo sexto volvía obligatoria la registración de todas las IE (lo cual reintroducía una práctica *dirigista*), mientras que se reducían los casos que requerían aprobación para su establecimiento (de acuerdo al saber *liberal*), por ejemplo, en las áreas como transporte y ciertos servicios públicos. Arceo y Lucchi tildan de insólita la supresión de la aprobación previa para la creación de bancos o el establecimiento de filiales bancarias. A estos casos se sumaban la eliminación de la necesidad de aprobación por el Poder Ejecutivo de desnacionalizaciones o adquisiciones de participación en empresas locales (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 39). La pretendida

simplificación incluía la delegación en la autoridad de aplicación de un grupo de aprobaciones (las que no produjeran cambios de calificación de empresas locales de capital nacional existentes), que de esa manera no requerirían, en adelante, la intervención del Poder Ejecutivo.

Otra modificación relevante estaba prevista en el nuevo artículo diecisiete. Allí se establecía que las empresas locales de capital extranjero podrían hacer uso del crédito interno con los mismos derechos y en las mismas condiciones que las empresas locales de capital nacional. Asimismo, se las habilitaba a comprar acciones y obligaciones negociables de compañías emisoras, sin registración ni aprobación, con ciertas limitaciones en los volúmenes de inversión. Todas estas prácticas implicaban mayores derechos y libertades para los IE, bajo la idea de que el capital extranjero constituía el motor del desarrollo de las naciones periféricas, tal como planteaban las escuelas clásicas y neoclásicas del pensamiento económico liberal (Asiain, 2012, pág. 104).

#### *35.- Prórroga de jurisdicción. El abandono de la doctrina Calvo.*

La dictadura militar también consagró el abandono de la doctrina Calvo para regular la solución de controversias entre nuestro país, Estados e InE, *práctica* que nos había convertido por primera vez en un país emisor *de prácticas regulatorias* que involucraban a InE. Perrone se ocupa de desarrollar las modificaciones introducidas por la Ley N° 21.305 al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y la Ley de Entidades Financieras N° 21.526, que hasta ese momento no admitían la intervención de tribunales extranjeros para resolver conflictos que hubieran tenido lugar en el país. Con la nueva Ley esto se volvió legal si era acordado previamente a la controversia. Este último requisito sería también removido en una nueva modificación del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación en el año 1981. A partir de ese momento, se dictaron Leyes, como la N° 21.799, que habilitaban al Banco de la Nación Argentina a no oponer la excepción de jurisdicción cuando actuara en países extranjeros como persona de derecho



privado<sup>228</sup>. Perrone resalta, igualmente, que la prórroga de jurisdicción a tribunales extranjeros ya era una posibilidad, sujeta a la decisión del Poder Ejecutivo Nacional, prevista en el artículo séptimo de la Ley que aprobó el Presupuesto Nacional en el año 1973<sup>229</sup> (Perrone, 2010, pág. 70).

*36.-Regulación bilateral. Planificación económica y empresas binacionales.* En la década del setenta se firmarían una importante cantidad de acuerdos bilaterales. En materia comercial las *prácticas* características serían las ya utilizadas que indicaban la búsqueda de un *comercio equilibrado* a partir de la planificación estatal y los créditos para financiar exportaciones de bienes de capital argentino, con la reserva de fletes y seguros para empresas nacionales<sup>230</sup>. El *liberalismo planificado* que se planteaba, por caso, con Polonia<sup>231</sup>, incluía el direccionamiento de las divisas obtenidas de las exportaciones para la compra de bienes industriales del otro país. Bajo la

---

228 “...Queda facultado a no oponer la excepción jurisdiccional cuando actúe en países extranjeros, realizando actos comerciales como persona de derecho privado”.

229 Artículo Nº 7: “Modifícase el párrafo final del artículo 48 de la Ley 16.432, incorporada a la Ley permanente de presupuesto 11.672, de la siguiente manera: El Poder Ejecutivo queda asimismo facultado para prestar la garantía de la Nación, con carácter accesorio o principal, a obligaciones que con las finalidades y bajo los requisitos mencionados asuman entidades públicas o privadas, así como para someter eventuales controversias con personas extranjeras a jueces de otras jurisdicciones, tribunales arbitrales con dirimente imparcialmente designado o a la Corte Internacional de Justicia de La Haya”.

230 Cláusulas de este tipo se utilizaron en acuerdos con Paraguay, la Unión Soviética y Bulgaria en 1971, Hungría, España y Polonia en 1974, Chile, Ecuador y Perú en 1976, Paraguay, Venezuela y Costa Rica en 1977, Perú en 1979, Nicaragua en 1980, Guinea Ecuatorial y Senegal en 1981. Con China, por ejemplo, se firmarían tres acuerdos entre 1976 y 1980. El primero tuvo por fin vender granos y lo cumplirían las empresas públicas de ambos países. Otro sería de *cooperación económica*, la *práctica* más difundida en el periodo. Incluía un préstamo de la Argentina por USD 300 millones para que los asiáticos compraran productos no tradicionales argentinos, sobretudo bienes de capital.

231 CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POPULAR DE POLONIA SOBRE ENTREGAS DE EQUIPOS POLACOS PARA ARGENTINA EN CONDICIONES DE CRÉDITO.

premisa de la CNMF en casi todos los órdenes, incluso en acceso a divisas, se firmaron acuerdos con Costa de Marfil<sup>232</sup> y Zaire<sup>233</sup> en 1980 o El Salvador<sup>234</sup>, Guinea Ecuatorial<sup>235</sup> y República Dominicana<sup>236</sup> en 1981 y Guatemala<sup>237</sup> en 1982, entre otros. La idea era aumentar el comercio de manufacturas que en muchos casos se explicitaban mencionando sectores específicos a fomentar<sup>238</sup>.

---

232 CONVENIO COMERCIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE REPÚBLICA DE COSTA DE MARFIL.

233 CONVENIO COMERCIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL CONSEJO EJECUTIVO DE LA REPÚBLICA DEL ZAIRE.

234 CONVENIO COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR Y SU PROTOCOLO ADICIONAL.

235 ACUERDO COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE GUINEA ECUATORIAL.

236 CONVENIO FINANCIERO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA.

237 CONVENIO COMERCIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

238 En tanto, en un acuerdo con India en 1981 la CNMF tenía como excepción los países limítrofes y uniones aduaneras, en el sentido de fijar una discriminación positiva hacia los procesos de integración regional. También entre varios acuerdos, los firmados con Austria, Finlandia y Portugal en 1979, contaban con *reenvíos al derecho interno*, a la autonomía de los Estados para regular unilateralmente comercio e inversiones, pero bajo la idea general de dar máximas facilidades a las inversiones del otro país en ciertos sectores.

En el año 1972 se firmaron *acuerdos simétricos* con Guatemala<sup>239</sup>, Venezuela<sup>240</sup>, Brasil<sup>241</sup> y Colombia<sup>242</sup> que materializaban la desconfianza hacia el *saber liberal* y que, por ejemplo, planteaban como *práctica* el impulso a las *empresas mixtas* casi como única ventana para el ingreso de InE en los países. También se alentaba este tipo de empresas en un acuerdo con Italia en 1979, junto a la CNMF para las empresas de ambos países. Es interesante ver los documentos elaborados en el contexto de la visita de una misión boliviana pública y privada, comercial e industrial, en el año 1972<sup>243</sup>. Allí se habló de las posibilidades que daba a la Argentina la nueva Ley de inversiones dictada en Bolivia, respecto de la radicación de capitales argentinos. Los empresarios bolivianos manifestaban su inquietud por la poca flexibilidad mostrada por el reglamento de InE aprobado por Decisión veinticuatro del Acuerdo de Cartagena<sup>244</sup>. Asimismo, los bolivianos pidieron ayuda financiera para que los empresarios argentinos inviertan en Bolivia.

---

239 DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS MINISTROS DE RR.EE. DE LA REP. ARGENTINA Y LA REP. DE GUATEMALA.

240 DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DE LA REP. ARGENTINA Y DE LA REP. DE VENEZUELA.

241 DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL.

242 DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.

243 COMUNICADO CONJUNTO EN OCASIÓN DE LA VISITA DE LA DELEGACIÓN BOLIVIANA A LA REPÚBLICA ARGENTINA.

244 Conocida por el nombre Acuerdo de Cartagena, la Decisión N° 24 del año 1970 tenía por contenido un marco regulatorio de cincuenta y cinco artículos, denominada "*Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías*", que fijaba derechos y obligaciones para los IE en base a *prácticas dirigistas*. Por caso, su radicación sería aprobada, de acuerdo al artículo segundo, cuando su inversión se correspondiera con las prioridades de desarrollo del país receptor.

El retorno del peronismo al poder en 1973 amplió el radio de países con los cuales se alcanzaron acuerdos, entre ellos Cuba<sup>245</sup>, Costa Rica<sup>246</sup>, Venezuela<sup>247</sup>, República Dominicana<sup>248</sup>, Libia<sup>249</sup> y Honduras<sup>250</sup>. Se trataba *acuerdos simétricos* con cláusulas restrictivas para los InE que agregaban como *práctica la cooperación técnica* del país en las políticas públicas de esos Estados. En dichos acuerdos había referencias a la desconfianza hacia las empresas multinacionales, en el marco del retroceso *dirigista* del primer lustro de la década de 1970. Con Perú<sup>251</sup> en 1974, por caso, se rechazaba toda interferencia de las transnacionales en los asuntos internos de los países. Por el artículo veinticinco se destacaba la decisión de la Asamblea General de la ONU de formular un código de conducta internacional para las transnacionales y la Resolución N° 167 de la Asamblea de la OEA de abril de 1974, que establecía un grupo de trabajo con el fin de adoptar

---

245 CONVENIO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE CUBA. En este acuerdo se dio una particularidad. Estados Unidos bloqueó en un primer momento las exportaciones de filiales de IE de ese origen a Cuba, en función de su política exterior sobre el gobierno de La Habana (Rapoport, 2010, pág. 560).

246 CONVENIO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.

247 DOCUMENTO CONJUNTO ARGENTINO-VENEZOLANO SOBRE COOPERACIÓN EN MATERIA ENERGÉTICA.

248 CONVENIO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA.

249 ACUERDO COMERCIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ÁRABE LIBIA.

250 CONVENIO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE HONDURAS.

251 DECLARACIÓN CONJUNTA ARGENTINO - PERUANA.

principios de conducta que debían observar dichas empresas. En esa línea, con México en 1974<sup>252</sup> se reafirmaba la potestad soberana de regular las inversiones extranjeras para ajustarlas a las necesidades y conveniencias del progreso económico e identidad nacional.

Perrone considera que los acuerdos para facilitar inversiones del período podían reunirse en dos tipos. Unos buscaban facilitar y proteger la inversión extranjera, y otros procuraban simplificar y resolver problemas de doble tributación. Dentro del primer grupo reconocía acuerdos durante la década de 1970 con Uruguay en 1974 (Ley 21.594 de 1977), con Perú en 1977 (Ley 21.760 de 1978), con Bolivia en 1976 (Ley 21.821 de 1978) y con Austria en 1979 (Ley 22.273 de 1980). Los tres primeros hacían una mención programática sobre la posibilidad y conveniencia de estimular las inversiones, tanto privada como a partir de empresas binacionales de participación mixta (Perrone, 2010, pág. 73).

#### *1984-1989. Administración de divisas e Integración Económica para salir del subdesarrollo.*

Los flujos de capitales extranjeros durante la década del 80 en la Argentina y la región presentaron una retracción, acompañada por una tendencia hacia la remisión de dividendos de InE y fuga de capitales. El escenario ponía, una vez más, en riesgo la *Balanza de Pagos* y por consiguiente activaba las alarmas de la *Razón de Estado*. En consecuencia, en lugar de adoptarse nuevas normas para atraer InE, la gubernamentalidad se focalizó en establecer límites al movimiento de divisas con el objetivo de frenar la salida de capitales. Detener la salida de las divisas se volvía además una prioridad en función de la necesidad de contar con dólares para pagar la deuda externa (Perrone, 2010, pág. 73).

En particular, a fines de 1982 el Banco Central (BCRA) dictó la Comunicación "A" 248 con el fin de establecer un procedimiento para realizar pagos al exterior del sector privado, relativos a operaciones de carácter financiero (excluidas las correspondientes a importaciones). En

---

252 DECLARACIÓN CONJUNTA PRESIDENCIAL - REPÚBLICA ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS DE MÉXICO.

la misma línea, y ya con el gobierno de Alfonsín, el Decreto N° 1000/83 restringió el alcance de las disposiciones relativas a la remesa de utilidades al exterior y aclaró el sistema de reinversión utilidades y reservas legales. Por el Decreto N° 1506/84 directamente se suspendió la posibilidad de remitir utilidades y repatriar capital, otorgando derecho a los IE a reclamar bonos de deuda del Estado Nacional, de acuerdo a lo previsto por el Decreto-Ley N° 21.382. En 1987, mediante la Resolución N° 710/1987 del Ministerio de Economía se dejó sin efecto la suspensión citada (suspendió la suspensión), pero a mediados de 1989 la misma debió volver a instrumentarse por intermedio de la Comunicación “A” 1436 (Perrone, 2010, pág. 75).

Una de las soluciones a la escasez de divisas que se intentó por parte del gobierno de Alfonsín fue encarar una renegociación con los acreedores externos de común acuerdo con otros países latinoamericanos, en lo que se llamó el Consenso de Cartagena. Pero esta opción fue rechazada por los IE y los gobiernos de los países centrales (Rapoport, 2010, pág. 732). El gobierno argentino debió resignarse a realizar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y encarar un ajuste económico, a cambio de refinanciar la deuda y restablecer el flujo de divisas al país, en lo que se denominó el “giro realista” del Alfonsín (Zurita, 2008, pág. 4).

### *37.- Acuerdos internacionales. Integración sin inversiones.*

En 1984 se alcanzaron varios acuerdos relevantes de *cooperación económica* con México<sup>253</sup>. La *cooperación económica* era ciertamente un mix entre política y economía, en lo que significaba una fórmula para conducir la relación bilateral desde el Estado. El interés principal era fortalecer la autonomía de la región y su capacidad de respuesta frente a la crisis económica mundial, el proteccionismo, la falta de créditos y la vulnerabilidad de la región ante las crisis de las deudas externas. En la faz comercial del acuerdo, ambos gobiernos buscaban poner en práctica mecanismos de intercambios compensados y administrados, de manera de

---

253 CONVENIO GENERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

regular la escasez de divisas de los países. Había listas y se daría prioridad a empresas nacionales de transporte e industrias de fomento. Ambos países se otorgaban préstamos por USD 50 millones.

Con Brasil en 1984<sup>254</sup> también se procuró ampliar el comercio y eliminar barreras tarifarias, más allá de la mera cooperación. Se liberaba el comercio de algunos productos y había un calendario de desgravación de muchos otros, bajo la idea de reducir el proteccionismo y buscar juntos terceros mercados. Dos acuerdos más con Brasil, en 1986<sup>255</sup> y 1988<sup>256</sup>, daban cuenta de la relación especial que comenzaba a gestarse con el país más grande de la región, ya sin hipótesis de conflictos militares que pudieran poner en alerta la *Razón de Estado*. En particular, el acuerdo de 1988 promovería la eliminación de tarifas bilaterales en diez años<sup>257</sup>.

En la misma línea, en 1985 se firmó con Uruguay<sup>258</sup>, país que también salía de un régimen militar, un acuerdo que hablaba de la *integración regional*<sup>259</sup>

254 MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE DELEGACIONES ARGENTINA Y BRASILEÑA EN MATERIA AGROPECUARIA, COMERCIALIZACIÓN, TRIGO Y CEREALES Y SANIDAD ANIMAL Y VEGETAL.

255 PROGRAMA DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL.

256 TRATADO DE INTEGRACIÓN, COOPERACIÓN Y DESARROLLO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL.

257 TRATADO DE INTEGRACIÓN, COOPERACIÓN Y DESARROLLO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL.

258 DECLARACIÓN DE COLONIA SOBRE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA INTEGRAL DEL URUGUAY.

259 Esta nueva *práctica* era la respuesta que se pensaba a la caída de los precios de los productos de exportación a raíz del proteccionismo de la Comunidad Europea y Estados Unidos, sus créditos subsidiados y garantías estatales para potenciar

como camino hacia el desarrollo y bienestar de los pueblos. En los mismos términos hubo otros acuerdos con países latinoamericanos, como el alcanzado con Venezuela en 1986<sup>260</sup>. Sus objetivos declarados eran: una eficiente utilización de los factores productivos; estimular la integración y complementación industrial; cooperación económica; corregir en lo posible los desequilibrios; estimular inversiones; facilitar la creación y funcionamiento de empresas binacionales y multinacionales regionales; aprovechar poder de compra del Estado y la transferencia de tecnologías. Buscaban además estimular las inversiones públicas y privadas para fomentar las actividades industriales, transferencia de tecnologías y demás. Enumeraban sectores específicos.

Perrone agrega otros tratados de la década, incluso algunos suscriptos por la dictadura militar en el año 1980, pero aprobados durante el gobierno de Alfonsín, como el firmado con Canadá (Ley N° 21.123) en materia de cooperación económica. Allí se establecía la necesidad de facilitar inversiones mutuas, el intercambio de información sobre reglamentaciones, y el trato justo y equitativo a los inversores sujetos a las Leyes. Destaca también este autor a los tratados de doble tributación con Chile en 1985 (Ley N° 23.228) que se habían firmado en el año 1976 y otro con Italia firmado en 1979 (Ley N° 23.210 de 1985), con Francia en 1985 (Ley N° 23.336 de 1986), con la India en el año 1985 (Ley N° 23.507 de 1987) (Perrone, 2010, pág. 77).

### *38.- Tratados asimétricos de Inversiones con Italia y España.*

En 1987 y 1988 se firmaron acuerdos de relevancia en materia de inversiones extranjeras. El tratado de 1987 con Italia<sup>261</sup> buscaba dar

---

exportaciones, además de los altos costos de intereses de las deudas externas.

260 ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REP. ARGENTINA Y EL GOB. DE LA REP. DE VENEZUELA.

261 TRATADO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA ITALIANA PARA LA CREACIÓN DE UNA RELACIÓN ASOCIATIVA PARTICULAR. (Ley 23.591 de 1988).



contenido a la “Relación Asociativa Particular” que acordaban suscribir. Sin perjuicio de ello, el propio acuerdo expresaba que sus compromisos quedaban limitados por las obligaciones internacionales que sujetaban a Italia con la Comunidad Económica Europea. Este aspecto merece puntualizarse. A las diferentes dificultades que presentaba el escenario económico de la Argentina en la década del 80, debía agregarse la paulatina cesión de autonomía regulatoria hacia la Comunidad Económica Europea de parte de países que tradicionalmente habían tenido un flujo importante de inversiones con la Argentina, como Italia y España.

En referencia al acuerdo con Italia en si, ambos países adoptaban un “Programa de Apoyo al Desarrollo Económico Argentino” con el fin de transferir tecnologías e inversiones al país sudamericano. Por el artículo quinto las dos partes buscarían favorecer las inversiones de capitales de ciudadanos del otro país, y reconocían que la promoción y protección recíproca de inversiones contribuía a alentar iniciativas empresariales. En tal sentido, garantizaban trato justo a inversores y que el uso, la gestión, el mantenimiento, la transferencia de utilidades y repatriación de capitales no serían afectados por medidas injustificadas o discriminatorias.

En un punto que merece destacarse, se manifestaba que las transferencias no se verían retringidas por dificultades en los pagos externos si las mismas estaban registradas. Esta cláusula podía interpretarse en conjunto con el Decreto-Ley N° 21.382 que disponía lo mismo, pero luego establecía excepciones derivadas de la *Razón de Estado*. De ello puede deducirse que este acuerdo era mas liberal que el Decreto-Ley N° 21.382.

Tanto el gobierno italiano como el argentino se comprometían a realizar inversiones en la Argentina por cinco mil millones de dólares hasta el año 1992. Esos fondos provendrían de inversiones de empresas italianas, empresas argentinas y créditos con tasas subsidiadas de parte de entidades italianas (Cabeza, 2002, pág. 134).

Por otra parte, en el acuerdo del año 1988 con España<sup>262</sup> se buscaba fomentar el desarrollo industrial armónico, con activa participación del sector privado, a través de un programa para dinamizar la economía argentina. España trabajaría para permitir que productos argentinos accedieran al mercado español, y daría líneas de crédito a tal fin. Se acordaba la aplicación de la CNMF en materia de aranceles.

En lo que más interesa a la tesis, España promovería la inversión del sector privado español en la Argentina, con mecanismos de seguro a la exportación de inversiones y promoción con créditos, al estilo norteamericano de la década de 1960. Junto a ello, en otro acuerdo complementario, se declaraba que se buscaría que la Argentina desarrolle sus industrias y modernice su aparato productivo, con vistas a incrementar su eficiencia, competitividad y capacidad exportadora. El programa tendría un presupuesto de USD 3.000, de los cuales mil millones eran préstamos y dos mil millones eran inversiones de empresas españolas.

El artículo octavo decía que para garantizar a las inversiones españolas la libre repatriación de capitales y remisión de utilidades, no se les aplicarían las restricciones legales previstas en casos de dificultades en los pagos externos, en la medida que las InE se registraran conforme a la Ley N° 21.382. En otras palabras y al igual que en el acuerdo con Italia, la omisión de las excepciones a la libre remisión de utilidades producto de los riesgos a la *Razón de Estado*, podían leer como un *privilegio* especial para InE de estos países respecto de las de otras naciones.

Este debilitamiento de las *prácticas* de carácter *restrictivo* ponía en evidencia, una vez más, un momento bisagra en la regulación de las InE, entre una *tradicón regulatoria predominante* y otra. El acuerdo con España de 1988, y en menor medida el de Italia de 1987, representaron una mutación trascendente que anticipó lo que iba a ocurrir en la década siguiente durante el gobierno de Menem.

---

262 TRATADO GENERAL DE COOPERACIÓN Y AMISTAD ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE ESPAÑA (Ley 23.670 de 1989).

## V.- Conclusión.

Las ideas de Keynes y los economistas latinoamericanos de la CEPAL, entre otras expresiones del *saber dirigista*, promovieron una intervención del Estado en la actividad económica que afectó los derechos de los IE, y que se tradujo en un conjunto de *prácticas* incluidas en Leyes, Decretos y Tratados. La Segunda Guerra Mundial aportaría a este cuadro nuevas razones para justificar la planificación estatal de la economía.

En función del análisis de los casos observados, el período *dirigista* podría dividirse en al menos dos subperíodos bien marcados, en función de la evolución de los *saberes* y *prácticas* a lo largo de los años. En una primera etapa, entre 1930 y 1950, el objetivo vital era recuperar los niveles de comercio e inversiones previos a la crisis. Junto a ello evitar, a partir de una administración estatal del comercio y divisas, una *crisis de Balanza de Pagos*. Se trataba de una *gubernamentalidad* casi defensiva, que se conformaba con impedir la pérdida de empleos y administrar la escasez de divisas, alimentos e insumos. Para ello debieron reelaborarse una *red de prácticas y dispositivos gubernamentales* que reemplazaron a las de origen liberal.

Superada la crisis y finalizada la guerra mundial, se presentaría una tendencia, que continuaría hasta el final del período, que marcaría una liberalización paulatina, administrada por el Estado, de las restricciones *dirigistas* en función de criterios de utilidad y beneficio mutuo. Esta segunda etapa, que puede ubicarse entre 1950 y 1989, significaría un perfeccionamiento del *saber dirigista* en base a una nueva serie de *prácticas* que involucraban la *planificación económica*, y que tenían como objetivo sacar al país del subdesarrollo. La crisis de *Balanza de Pagos* seguía siendo un problema, una amenaza para la *Razón de Estado*, pero lo que cambió era la forma de abordarla. En lugar de restringir y disciplinar los movimientos de los IE para evitar nuevas crisis se buscaría, a través de un relajamiento parcial y selectivo de la *administración de comercio y divisas* con algunos países, obtener un aumento de las exportaciones y los volúmenes de circulación de divisas, inversiones y bienes.

A estas *prácticas* que establecieron una *discriminación positiva* entre unos países y otros se las agrupa en lo que se llamó *planificación liberal*. En perspectiva, los *saberes y las prácticas* llevadas a cabo en este período por gobiernos de diferentes signos políticos, civiles y militares, mostrarían un llamativo grado de coherencia, con matices entre los distintos gobiernos que eran mas superficiales que de contenido. No habría allí ejemplos de prohibiciones de ingreso de InE en todos los sectores, ni una desregulación que volviera a las *prácticas liberales*. En sentido metafórico, podría decirse que las cartas disponibles en el mazo de opciones regulatorias de la gubernamentalidad eran las mismas, aunque pudieran jugarse con estilos diferentes.

Un aspecto sustancial del período fueron las Leyes específicas para regular las InE, en lo sería un nuevo *formato característico* para reunir en un mismo cuerpo las *prácticas* particulares sobre InE. El objetivo de esta nueva regulación *autónoma* sería captar InE en sectores industriales *seleccionados* por su aporte al desarrollo del país. En conjunto, este grupo de Leyes representó una jerarquización del DIE, que tendería a dejar de estar disperso en distintas normas tanto *autónomas* como *bilaterales*. El propio *dispositivo* que conformaba una Ley específica, permite advertir el interés de la gubernamentalidad por unificar y transparentar el régimen normativo para los InE, como incentivo para atraer las inversiones. Como sostenía Cabanellas, una visión conjunta de las sucesivas Leyes partía de la base de reconocer el desenvolvimiento de una técnica jurídica específica que se iba creando alrededor del DIE, a partir de sus propios conceptos y mecanismos, con una independencia cada vez mayor respecto de las demás ramas del derecho (Cabanellas, 1982, pág. 20). Por otro lado, las Leyes establecieron jerarquías de IE, las seleccionaron de acuerdo a los sectores y las formas de inversión a realizar. Los incentivos y restricciones no eran los mismos dependiendo de su utilidad a los objetivos gubernamentales. En este punto, puede decirse que se produjo una fragmentación del DIE en función de la planificación pública, en la medida que las reglas no eran las mismas para todos los IE, aunque si estaban contenidas en la misma.

Un elemento característico del DIE en este segundo período sería su inestabilidad. Basta observar la sucesión de normas *autónomas* específicas para regular InE N° 14.222, 14.780, 18.587, 19.151, 20.557, 21.382 y 22.208, dictadas a lo largo de 27 años, entre 1953 a 1980. Asimismo, gobiernos teóricamente hostiles a las InE, como el peronista, que habían promovido cláusulas como el artículo cuarenta de la Constitución Nacional en la reforma del año 1949<sup>263</sup>, alcanzaban acuerdos con petroleras internacionales de países centrales. O gobiernos como el de la dictadura militar de 1976, reintroducía la *práctica de registro y control* para las InE, que ella misma había quitado cuatro años antes. Incluso gobiernos democráticos, como los de Frondizi e Illia, tomaban decisiones costosas y opuestas, también en materia de contratos con empresas petroleras internacionales, en menos de un lustro.

Esta inestabilidad y contradicciones sirven para reintroducir el tema abordado en la conclusión del capítulo tercero, referido a la inestabilidad de las normas *autónomas* que no reflejaran lo que se llamó *autonomía nominal*. Es decir, la constatación de que las Leyes o normas con cláusulas *restrictivas* sobre los derechos de los IE presentaban una vigencia más

---

263 Art. 40. - *“La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizara conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios. Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto, que se convendrá con las provincias. Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaren en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine”* (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2010).

reducida, frente a las que brindaban incentivos a los IE. En este punto se deja planteado el análisis, que es retomado mas adelante en otro apartado de la conclusión.

Un aspecto que si presentó una continuidad en el período fue la adopción del *formato característico* que vinculaba las Leyes específicas para regular las InE y las Leyes de *Promoción Industrial*. Este *combo legislativo* permitía asociar la atracción de InE vía “reglas” de las Leyes específicas, con la atracción vía “incentivos” que ofrecían las Leyes generales de promoción industrial.

Mientras tanto, en lo referido a *regulación bilateral*, las cláusulas relativas a las InE fueron reducidas a la condición de un elemento más de los acuerdos internacionales, en algunos casos solo a modo declarativo. Es decir, ya no habría acuerdos enteramente dedicados a ellas o cuya regulación fuera la más importante, como había sucedido a mediados del siglo XIX. Es decir, al mismo tiempo que la *regulación autónoma* aumentaba su *densidad normativa* para darle contenido al DIE, en la *regulación bilateral* este era reducido a artículos puntuales en acuerdos comerciales. Esta desjerarquización del DIE en el ámbito *bilateral* solo encontraría excepciones en ciertos acuerdos en cada década, como los celebrados con Paraguay y Bolivia a fines de los años 40 o los acuerdos con Italia y España de los años 1987 y 1988.

Un último aspecto a resaltar desde una mirada general indica que la *tradición regulatoria dirigista* se había vuelto predominante tanto en países periféricos como en los centrales. De manera que esa simultaneidad para afrontar la crisis del año 30 facilitó y legitimó la adopción de *prácticas* tan restrictivas para las InE como las que prohibían disponer de divisas a las InE que no se consideraran útiles. Entre ellas merecen incluirse la creación de un conjunto de instituciones y empresas públicas, que vinieron a reemplazar las funciones de producción y distribución de bienes y servicios que antes eran realizadas de forma mayoritaria por empresas privadas nacionales y extranjeras. En este sentido, la gubernamentalidad argentina pudo incluso hacer un uso de *prácticas dirigistas* utilizadas en primer lugar por países

centrales, como los *créditos por exportaciones* a los países que compraban los productos del país.

**Mapa de prácticas.** En lo que podría graficarse como el proceso de autonomización disciplinaria del DIE, las Leyes exclusivas para regular InE configuraron el *formato característico* en el cual se dispondrían el catálogo de *prácticas* ya observadas en los capítulos segundo y tercero de la tesis dedicado a *saberes y prácticas* de tradiciones regulatorias distintas. Estas son: el *registro y autorización*, la *igualdad de derechos y trato nacional*, en función de criterios de utilidad e integración regional, la CNMF, el *reenvío al derecho interno* para asignar derechos específicos, la *discriminación positiva*, la *segregación y selección temática*, además de *prohibiciones* y la *suspensión de derechos* en casos de riesgos para la *Razón de Estado económica, pero también territorial y de seguridad nacional*. A este conjunto amplio de cláusulas se les sumarían algunas otras, novedosas, como los *requisitos de desempeño y las condiciones para la admisión y el establecimiento*. Junto a ellas convivirían las empresas públicas encargadas de intermediar entre la oferta y la demanda de bienes y servicios y organismos como el Banco Central, que se ocuparían del *control, la administración y autorización* del uso de las escasas divisas.

En el plano *bilateral* el recorrido del período evidencia, por un lado, una alta *densidad normativa* de acuerdos internacionales con el fin de establecer nuevas reglas para las relaciones económicas internacionales, luego de la crisis del *saber liberal*. Es decir, se evidenciaba en muy pocos años un volumen importante de normas que venían a reemplazar las de origen liberal. Por el otro, el aprovechamiento de los países centrales de la *asimetría* con los periféricos para incluir *prácticas* que los ayudaran a salir de sus propias crisis. Esto se advierte, en especial, en los casos dieciocho y diecinueve. Allí se explicitaban *prácticas* que, por caso, imposibilitaban a la Argentina a acceder a las divisas fruto de la balanza comercial favorable con esos países. Estas debían ser utilizadas obligatoriamente en compras de productos de ese país, que se acordaban bilateralmente o para las remesas de utilidades de los IE de ese origen. El resultado era un desvío de comercio y divisas que limitaban los planes gubernamentales.

Por otro lado, luego de la segunda guerra mundial, la gubernamentalidad argentina promovió, en línea con los países de la región, una desregulación limitada de las restricciones. Esta llamada *planificación desarrollista o liberal* se instrumentó mediante *acuerdos simétricos de complementación económica*, que flexibilizaron el comercio y el uso de las divisas a InE, bajo una serie de condiciones vinculadas a planes de desarrollo industrial. En ese esquema de *discriminación positiva* habría lugar para algunas cláusulas específicas sobre InE, como las que establecían la *CNMF*, *reenvíos al derecho interno*, *trato nacional*, *empresas mixtas* y el *acceso selectivo a divisas*. Ahora bien, este proceso iniciado con países de la región se fue extendiendo hacia otros países simétricos, hasta alcanzar a los centrales que consiguieron, en buena medida, las mismas ventajas que los demás. A estos últimos acuerdos se agregaron cláusulas nuevas como las que disponían la *prórroga de jurisdicción* y la fijación de reglas para *expropiaciones*.

Un párrafo aparte merece la atención sobre el caso diecinueve de la confiscación de bienes a una empresa alemana por considerarlos propiedad enemiga. El fallo de la Corte Suprema de Justicia que justifica la medida resulta una pieza jurídica por demás interesante. Allí está contenida una regla que establece una desjerarquización de todo el ordenamiento jurídico interno, que prohíbe la confiscación de bienes, con el fin de someterlo a reglas externas sobre la guerra. Vale decir que esta decisión estaba en línea con otras similares de países centrales, de manera que también aquí podría marcarse que no había una ruptura con la *tradición regulatoria predominante*. El caso bien puede analizarse desde la relación entre la regla y las excepciones, en esta oportunidad de *prácticas territorialistas*.

En síntesis, puede anotarse que la tendencia hacia la liberalización y desregulación de los controles no dejaba de indicar que los *saberes dirigistas* no consideraban confiables a las InE como herramientas para aportar al desarrollo y equilibrio económico de los países. Al menos no sin una adecuada planificación estatal. Ciertamente, los matices más liberales estaban sobre el fin del período y bajo el gobierno militar. Los Decretos-Leyes N° 21.382 y la Ley N° 22.208, por caso, en lugar de prohibir el



establecimiento de un IE en un sector, como habían hecho Leyes de los años 50, optaban por requerirle autorización. O fijaban como regla la remisión libre de divisas, pero la sujetaban a excepciones fundadas en la *Razón de Estado*, a la que se recurriría efectivamente en los años siguientes, y no solo una vez. En otras palabras, mientras el *saber territorial* y el *liberal* presentaban visiones opuestas entre la desconfianza y las expectativas favorables sobre las InE, el *saber dirigista* combinaba medidas *restrictivas* con *incentivos*, en un equilibrio que se fue desplazando con el tiempo desde las *restricciones* hacia la *liberalización*, con excepción del intervalo del primer lustro de la década del 70.

**Razon de Estado versus derechos de los IE.** La crisis de los años treinta puso en funcionamiento medidas de intervención gubernamental producto del riesgo sobre la *Razón de Estado*, que bajo el *saber liberal* solo se consideraban para casos excepcionales. La nueva gubernamentalidad consagró una nueva normalidad, que colocaba a la *Razón de Estado* en un espacio central, plenamente presente y visible en la mayoría de las regulaciones *autónomas* y *bilaterales*.

Además de ese cambio de posicionamiento, la *Razón de Estado* debió reconfigurarse para recoger el nuevo riesgo, representado por la crisis económica aguda, el mega-desempleo y la falta de divisas. Si bien ya no se encontraba en riesgo el *territorio*, peligraban los pilares básicos del orden económico, el llamado *Orden Público*. Así, la intervención pública durante el período presentaría como argumento principal para justificar la afectación de los derechos de IE a la *crisis de Balanza de Pagos*.

En segundo orden se ubicaría la justificación derivada de la llamada *Seguridad Nacional*, vinculada a saberes que se extendieron durante la segunda guerra mundial y la guerra fría y que tendrían como expresión *prácticas de exclusión, segregación o autorización selectiva*. Al punto de requerirse la intervención del Congreso Nacional o del Ministerio de Defensa para aprobar el establecimiento de InE en ciertas áreas.

En este punto no puede evitarse la asociación entre la tendencia hacia la liberalización o debilitamiento de la *Razón de Estado* de un país periférico como la Argentina, con el fortalecimiento y recuperación de la influencia de los países centrales luego de la guerra mundial. Desde los acuerdos bilaterales *simétricos* con los países europeos en guerra de mediados de 1940, hasta los tratados con Italia y España de 1987 y 1988, se evidencia un tránsito hacia el restablecimiento de las *relaciones asimétricas*, junto a la decepción y frustración de los países periféricos por no encontrar satisfechos sus objetivos de desarrollo.

**Pais tomador de normas.**

La crisis de los años treinta barrió de algún modo con las *prácticas liberales* que habían regido durante casi un siglo el gobierno de las InE en la Argentina y buena parte del mundo occidental. La construcción de una nueva *tradición regulatoria predominante* se valió de una densa red de normas tanto *autónomas* como *bilaterales*. Sin una instancia multilateral que organizara y uniformara las nuevas condiciones para el comercio y las inversiones, los acuerdos dieron cuenta de la capacidad de cada país para obtener reglas que los favorecieran, en una virtual disputa en la que los países centrales aprovecharon para obtener *concesiones y privilegios*. Aquí puede anotarse desde el acuerdo Roca-Runciman al inicio del período, los firmados con Estados Unidos sobre *garantías de inversiones, expropiaciones y prórroga de jurisdicción* en los sesentas y los mencionados con Italia y España de los años ochenta.

Por otro lado, la tendencia hacia flexibilizar los controles estatales sobre el comercio, las divisas y las inversiones en acuerdos *bilaterales simétricos*, encontraría en la práctica del *liberalismo selectivo* un recurso para aumentar los intercambios con otros países periféricos, sin riesgos de enfrentar la competencia de empresas de los países centrales. La gubernamentalidad argentina pudo incluso hacer uso de *prácticas* de países centrales, como era el *crédito por exportaciones*, que le permitió sumar a la venta de bienes un conjunto de servicios asociados que venían agregados como condiciones de los préstamos. En este sentido, la gubernamentalidad del período admitiría márgenes de *autonomía* relevantes que serían aprovechados por la

regulación *autónoma* y bilateral *simétrica*, al menos hasta la recuperación de los países centrales en la década de 1950. Como se dijo, probablemente se trató del período de mayor utilización de la *autonomía regulatoria* hasta ese momento.

En este sentido, la otra cara de la *autonomía* sería la inestabilidad de las Leyes específicas dictadas entre 1953-1980. En la búsqueda de una explicación a este fenómeno puede recurrirse a diversos análisis. Entre ellos podría atenderse a una mirada desde la política exterior, que indica que dicha inestabilidad e incoherencia no era privativa de los marcos regulatorios de las InE (Miranda, 1994; Tokatlian, 1999; Fontana, 2006). Esta era más bien el resultado de la dificultad para definir, fijar y no modificar durante un cierto tiempo, la forma de insertar productivamente al país durante la postguerra. Al menos hasta el alineamiento neoliberal que comenzó con la dictadura y se consolidó en los años 1990<sup>264</sup>. Sin perjuicio de ello, y más allá de las variables asociadas al contexto mundial, en la materia de regulación de InE puede observarse una llamativa recurrencia de la inestabilidad normativa de las reglas autónomas en varios casos. Como ejemplo contrario vale apreciar que la Ley N° 21.382, la más *liberal* entre las normas *dirigistas* que regularon específicamente las InE, continua vigente. Solo se la sometió a un “service” neoliberal en 1993 para quitarle el remanente dirigista que aun tenía.

## **Capítulo Quinto. Tradición regulatoria neoliberal. La reglamentación de los incentivos.**

---

---

264 Se recuerda aquí lo dicho por Carlos Escude en cuanto a que la Argentina había sido un proveedor privilegiado de Gran Bretaña, que la consideraba una nación de una relevancia relativa. Pero ocurriría algo diferente con Estados Unidos, que no necesitaba geopolíticamente al país ni compraba las cosas que vendíamos (Escudé, 2012, pág. 108).

## ***I.- Introducción***

Así como la *tradición regulatoria liberal* representó una reacción frente al *mercantilismo* y el disciplinamiento de los actores económicos por parte del Estado Administrativo, algo similar sucedería con el *neoliberalismo* como respuesta al *dirigismo keynesiano*. En línea con lo sostenido por Foucault, este nuevo liberalismo no vendría a regular menos, a dejar que la libertad y el mercado ordenaran la oferta y demanda, los precios e incentivos a IE. Esa libertad sería, en adelante, el producto artificial de un activismo regulatorio, en el cual el derecho debía servir para construir, para hacer posible el libre mercado.

En esa línea deben entenderse las Leyes de Emergencia del año 1989, que quitaron todas las discriminaciones que aún mantenía la Ley N° 21.382 entre los IE y los locales y trazaron un plan de privatizaciones de las empresas públicas creadas durante el período *dirigista*. En su mayoría éstas terminaron en manos de IE.

En el plano bilateral, se suscribieron más de cincuenta Tratados de Promoción y Protección de Inversiones con cláusulas prácticamente idénticas entre sí, que en todos los casos ampliaban los derechos de los IE y restringían la gubernamentalidad. Dicho bloque de normas bilaterales se convertirían en el *formato característico* más destacado del período para regular las InE bajo el *saber neoliberal*, aunque también es preciso anotar a los *tratados de integración* como un tipo de *dispositivo* que amplió su rango de uso, luego de haberse recuperado la democracia en la región a mediados de la década de 1980.

La caracterización de esta etapa a la vista de los siete casos que se analizan a continuación, y que reúnen la consideración de cerca de cien normas, resulta relativamente sencilla. Se trató de un bloque con un alto nivel de coherencia y densidad normativa, que cubrió la gubernamentalidad con *prácticas del nuevo saber predominante* y eliminó las cláusulas *dirigistas* en todos los regímenes legales, en lo que podría calificarse como una limpieza regulatoria.

## ***II.- 1989-2001. Privatizaciones, TBIs e Integración regional.***

Los cambios normativos inspirados en el saber neoliberal coincidieron con el mayor ciclo de aumento de las InE hacia los países periféricos<sup>265</sup>. Lo que había comenzado en la década de 1970 con un flujo de préstamos en consorcio de bancos transnacionales, continuó en la década de 1990 con la colocación de enormes sumas en bonos y fuertes inversiones extranjeras directas (IED) por parte de empresas transnacionales (Mortimore & Stanley, 2006, pág. 15).

Esta transformación en cuanto al volumen de las InE, junto con otros elementos, como los cambios en las comunicaciones, integraron la base material de la llamada mundialización o globalización, que irrumpió como nuevo paradigma y colaboró en la legitimación de la *tradición regulatoria neoliberal* y su programa de reformas estructurales para países periféricos (Colombo, 2011, pág. 165). Los nuevos *saberes y prácticas* derivados implicaron una redefinición de la gubernamentalidad, que quitaba al Estado del centro de gravedad de la regulación de económica y lo reemplazaba por una política de apertura indiscriminada hacia las InE (Herz, 2003, pág. 3). Como postulaba un acuerdo de integración con Chile en 1990<sup>266</sup>, la futura asignación de los recursos económicos provendría de: “...las fuerzas del

---

265 González Fraga y Felipe de la Balze presentan datos sobre los flujos de Inversiones Extranjeras Directas (IED), e indican que se multiplicaron por veinte al compás de la globalización, de un total de USD 58.896 millones de dólares en 1970 hasta USD 916.277 millones en 2005. Asimismo, las IED hacia los países en desarrollo aumentaron, en el mismo lapso, de USD 3.926 millones a USD 334.285 millones (2007, pág. 8). Frontons presenta datos particulares sobre la Argentina. Entre los años 1990 y 1998 estima la formación de capital por parte de empresas extranjeras en USD 34.000 millones. Estas inversiones generaron un creciente proceso de extranjerización en varias actividades económicas, por ejemplo, en la industria manufacturera, apreciándose en ella una participación del capital externo incluso superior a 60 por ciento (Frontons, 2015, pág. 45).

266 BASES GENERALES PARA LA SUSCRIPCIÓN DE UN ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE CHILE.

*mercado y la apertura al comercio exterior basado en el libre comercio*". Para ello solo hacían falta reglas claras y firmes para la participación del sector privado, de manera de darle genuino dinamismo al proceso.

Esta vinculación entre el proceso de internacionalización del capital productivo y la reducción de la autonomía gubernamental aun en los países centrales, volvería más borrosa la línea de separación entre la economía doméstica y la internacional. En materia regulatoria, incluiría además una interconexión entre una soberanía estatal limitada y una intervención mayor de agencias internacionales, asociaciones y compañías privadas (Held, 1997, pág. 169).

En esta línea, América Latina llegaba a la década del noventa con bajo crecimiento, alto endeudamiento y un *dirigismo* estatal que empezaba a ir a contramano de los gobiernos centrales de Estados Unidos y Gran Bretaña, que habían comenzado el giro *neoliberal* con Ronald Reagan y Margaret Thatcher. En otras palabras, la región latinoamericana, y la Argentina en particular, afrontaban el desafío de "recibir" el nuevo *saber neoliberal*. Sus opciones, como señalara Hobsbawm, eran adoptar las *prácticas* regulatorias derivadas sin buscar adaptarlas, en una muestra de la condición de países pasivos *tomadores de normas*. Podían intentar modificarlas hasta hacerlas compatibles con los objetivos locales vinculados al desarrollo. O podían rechazarlas. Este último hecho no se produjo, pero resulta interesante dejar planteada la duda acerca de si un país como la Argentina podría haber resistido la adopción de un *saber* promovido por los países centrales<sup>267</sup>. En

---

267 Held es de la idea, sin hablar en particular de la Argentina, que: "...*la normas de los mercados globales no pueden ser trasgredidas a largo plazo. O, para expresarlo de otra manera, las medidas económicas de un Estado deben ser compatibles con los movimientos de capital regionales y globales, a menos que el gobierno nacional quiera arriesgarse a sufrir graves desbarajustes entre sus objetivos y los flujos de la economía internacional... Aunque son varias las razones por las cuales el keynesianismo puede no ser viable hoy en día, una de las fundamentales es que resulta mucho más difícil a los gobiernos intervenir y manejar sus economías ante la división internacional del trabajo, la ausencia de controles sobre el capital y la operación de los mercados financieros*" (Held, 1997, pág. 164).

definitiva, la gubernamentalidad de la Argentina, pero también de otros países, respondía a relaciones de fuerzas internas y externas, a intereses con capacidad de influir sobre las políticas públicas. Lo que terminaba primando a la hora de determinar cambios trascendentes de orientaciones regulatorias eran los procesos económicos y políticos de largo aliento, y no meras voluntades circunstanciales.

En particular, la Argentina llegaba a 1989 con una crítica situación interna, tanto política como económica, una deuda externa agobiante, levantamientos militares y un estancamiento económico significativo que, de hecho, volvía ilusoria la intención del gobierno de Menem de atraer inversiones extranjeras en un primer momento (Russell & Zuvanic, 1990, pág. 23). En dicho contexto, el gobierno recién asumido profundizó el llamado “giro realista”, que ya había comenzado Alfonsín en 1985, para llevar a cabo la “reinserción de la Argentina en el Primer Mundo” como respuesta directa a la necesidad de desarrollar un nuevo perfil de vinculación política y económica con el exterior (Russell, 1994, pág. 22).

Se trataba de “de vivir en sintonía con la época”, priorizando a la economía en la formulación de la política exterior (Busso & Bruno, 1994, pág. 47) y evitando los mecanismos que permitieran racionalizar las mutaciones mundiales generadas por la globalización desde una perspectiva periférica y estructural, con objetivos propios. El resultado sería la configuración de una política exterior, en palabras de Figari “manifiestamente claudicante” (1997, pág. 195). Un aspecto a destacar era el vínculo explícito entre esa política exterior inspirada en el realismo periférico de Carlos Escude, que en líneas generales procuraba no “gastar autonomía” en conflictos con los países centrales (Simonoff, 2003, pág. 1) y los deseos de adquirir credibilidad en los mercados internacionales para que fluyeran los capitales al país (Frechero, 2007, pág. 5).

En cuanto a las InE, a diferencia de la IED observada en los períodos previos, la mayoría de las inversiones extranjeras en países periféricos estuvieron asociadas, durante la década del 90, primero a las privatizaciones y posteriormente a operaciones de fusiones y adquisiciones, con pocas

excepciones en casos de países con mercados relevantes, como India, China, Brasil o México (Stanley, 2004, pág. 12). En la Argentina el proceso fusiones y adquisiciones ocupó gran parte del período y permitió que las empresas de capitales nacionales pasaran a manos de competidores extranjeros. En tanto, el proceso de privatización de las empresas prestatarias de servicios públicos se nutrió del mecanismo de adquisición a partir de la suscripción bonos de la deuda pública<sup>268</sup> (Herz, 2003, pág. 3).

En materia de *normativa autónoma*, las *prácticas neoliberales* en la Argentina fueron introducidas en las Leyes de Reforma del Estado N° 23.696 y la Ley de Emergencia Económica N° 23.697, ambas promulgadas en 1989. Estas Leyes crearon el marco jurídico a través del cual se llevó adelante la privatización de empresas y la reducción de competencias e intervención gubernamental en la actividad económica. El impulso privatizador se complementó con la modificación de la Ley de inversiones extranjeras N° 21.382, en el año 1993. El nuevo texto garantizó la igualdad de condiciones entre inversores nacionales y extranjeros en todas las actividades económicas del país, incluyendo el trato nacional para acceder al crédito en el sistema financiero interno. Se eliminó la aprobación del Estado para el establecimiento de la inversión. Se les otorgó plena libertad para elegir el sector de la economía en el cual quisieran establecerse, se quitaron todos los requisitos de cumplimiento y no se sujetó la posibilidad de repatriar la inversión a la estabilidad de la Balanza de Pagos (Colombo, 2011, pág. 169).

Estas modificaciones a la regulación vinculada a los IE colocó a las justificaciones posibles para la intervención pública sobre sus derechos, producto de riesgos sobre la *Razón de Estado*, en un lugar marginal, cuando

---

268 Kulfas, Porta y Ramos, dan cuenta que la conformación inicial de los consorcios adquirentes de las empresas estatales asumió una estructura tripartita, integrada por inversores extranjeros, grupos económicos locales y bancos con sede en el exterior. Con el paso de los años, operó una paulatina reestructuración del capital de tales empresas en la que los bancos extranjeros, en primer lugar, y muchos grupos económicos locales, luego, vendieron las participaciones accionarias a los socios extranjeros (Kulfas, Porta, & Ramos, 2002, pág. 17).



no su virtual eliminación. Por caso, puede subrayarse la eliminación de las restricciones al establecimiento de InE en sectores económicos antes considerados estratégicos bajo la *Razón de Estado dirigista*, que pasaron a ser susceptibles de privatización o de abrirse a la competencia con empresas privadas. Ejemplo de ello era la Ley N° 24.045 de diciembre de 1991, que disponía la privatización de veintisiete empresas estatales que dependían del ámbito del Ministerio de Defensa, entre las que había fábricas de pólvora, tecnología aeroespacial, astilleros, entre otras. Además de lo abarcativo del proceso privatizador en cuanto a la transferencia de activos, otra de sus características resultó ser la celeridad en que se realizó, sólo superada por las que tuvieron lugar en el ex bloque soviético, en lo que podría graficarse como un proceso de “captura” del regulador (Azpiazu, 2002, pág. 2).

A la celeridad podría sumársele la discrecionalidad en cuanto a características de un proceso en el cual el Congreso Nacional otorgó amplias facultades al Poder Ejecutivo Nacional para disponer la forma y el contenido de las privatizaciones. En otros casos fue el propio Poder Ejecutivo el que vetó normas legislativas, a fin de reducir la intervención legislativa (Llanos, 1998, pág. 765), en una práctica de debilitamiento de los mecanismos de control y contrapeso republicano que ciertos autores definen como “decisionismo” (Alonso, 1998, pág. 596) y otros calificaron como la concesión de la “suma del poder público” (Abeles, 1999, pág. 89)<sup>269</sup>.

---

269 Este autor asocia la concentración de funciones en el Poder Ejecutivo con: *“...la tardía instauración de los respectivos entes reguladores, que comenzaron a funcionar con posterioridad a la transferencia de las empresas al sector privado (tal el caso de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, del Ente Nacional de Regulación del Gas, del Ente Nacional de Regulación de la Electricidad, del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, y otros)(...) Estos organismos debieron haberse creado antes de la transferencia de las empresas estatales de servicios públicos, a fin de, entre otros aspectos, monitorear y dirigir los procesos de privatización, y participar del diseño de los respectivos marcos regulatorios. Su tardía instauración contradecía -incluso- las recomendaciones standard que difundían aquellos organismos internacionales que, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, propiciaron y apoyaron diversos procesos de privatización en toda América Latina”* (Abeles, 1999, pág. 5).

Otro elemento destacado del período fue la notable cantidad de tratados bilaterales de un tipo particular, los llamados tratados bilaterales de inversiones, que se convirtieron en el *formato característico* del período para regular las InE. Desde el punto de vista del fortalecimiento del DIE esta densidad normativa supuso la emancipación del DIE desde el lugar reducido al que se lo había reducido en los tratados comerciales del período *dirigista*.

En este sentido, los Tratados Bilaterales de Promoción y Protección del Inversiones (TBIs) se colocaron por encima de la *regulación autónoma*, de acuerdo a la pirámide jurídica constitucional interpretada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Mera, 2007, pág. 4). Los propios TBIs contenían cláusulas que advertían sobre las modificaciones a marcos normativos, tanto bilaterales como autónomas, que pudieran afectar a las InE y configurar las llamadas *expropiaciones indirectas*.

El primer Tratado Bilateral de Promoción y Protección de Inversiones tuvo lugar con Italia, el 22 de mayo de 1990<sup>270</sup>. Fue acompañado por Ley N° 24.353, que significó la suscripción del Convenio de Washington de 1965 y la incorporación de la Argentina a la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, según sus siglas en inglés), creada en 1988 dentro del ámbito del Banco Mundial, a efectos de brindar cobertura respecto de riesgos de carácter políticos asumidos por inversores extranjeros (Perrone, 2010, pág. 8).

Ahora bien, los TBIs no serían el único *formato característico* de la nueva forma de gobernar. En el período tuvieron relevancia un conjunto de *acuerdos de integración* con países de la región, por un lado, al igual que un volumen importante de acuerdos de *cooperación económica* con países de otras regiones del mundo. *La integración económica* era, en la gubernamentalidad del período, una vía para la inserción competitiva en el nuevo escenario económico internacional. Junto a ellos, también se adoptaron compromisos multilaterales que consagraban principios de la

---

270 ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA ITALIANA SOBRE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS INVERSIONES Y PROTOCOLO ADICIONAL.

OCDE y la aprobación de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, que incluían prácticas como la *CNMF* y *el trato nacional*, en el marco del principio de no discriminación hacia comerciantes extranjeros (Perrone, 2010, pág. 78).

Por otro lado, vale mencionar que los Organismos Multilaterales de Crédito cumplieron un rol destacado en la difusión de los *saberes y prácticas* que conformaron la *tradición regulatoria neoliberal*. Sus líneas centrales fueron resumidas en lo que se dio en llamar Consenso de Washington y promovieron la transformación política y económica de la periferia a partir de la liberalización de la economía, la reforma del Estado, la desregulación y las privatizaciones<sup>271</sup>. En función de dicho cambio en los *saberes* podría decirse, como señala Arceo (2009:63), que las InE se transformaron en un sinónimo de crecimiento económico y desarrollo, al punto de confundir los intereses de las empresas internacionales con los del país<sup>272</sup>. Por oposición, la gubernamentalidad debía abandonar cualquier idea de planificación industrial (Aranda, 2004: 47; Giglio, Roark, 2012; Frechero 2007; Barraguirre, Fuentes, 2010).

En definitiva, atraer InE se volvió una política central de los países periféricos y expresión de éxito político. Los países debían, virtualmente, competir entre sí para otorgar mayores incentivos para lograr su establecimiento. Esta carrera por las InE configuraba el contexto en el cual se suscribieron los Tratados Bilaterales de Inversiones (TBIs), merced a los

---

<sup>271</sup> Las ideas acerca de la protección de las InE y su contribución al crecimiento en los países en desarrollo se justificaban por dos tipos de canales: a) financiarían la balanza de pagos a través de un aumento de las exportaciones, mejoraría la productividad y la eficiencia en la asignación de recursos y contribuiría al incremento del stock de capital en las naciones receptoras); b) permitiría la introducción al país receptor de nuevas tecnologías, capacitación de recursos humanos, transferencia de tecnologías, prácticas organizacionales y la introducción de mayor competencia en los mercados locales que deberían traducirse en una mayor productividad de las firmas de capital nacional, acceso a mercados externos (Herz, 2003:2). A esta lista podrían agregarse varios ítems más, como por ejemplo que el capital local podría incorporarse a esta red mundial como subcontratista y paulatinamente ir adquiriendo las competencias necesarias para pasar del armado o la manufactura de productos, a la provisión de partes o productos con diseño de producción propio para el mercado mundial (Arceo, 2009:63).

cuales, por caso, los países adoptaron un sistema de solución de controversias arbitral como era el CIADI. Su efecto directo sería derogar la doctrina Calvo y liberar al IE de la obligación de agotar los recursos internos en los tribunales locales como condición para acceder a la jurisdicción internacional (Herz, 2003, pág. 2).

### 39.- *Tratados Bilaterales de Inversiones*

A fines de 1970 los EE.UU. comenzaron a utilizar los TBIs como dispositivos para la regulación de las InE. Para mediados de los años 80 ya había conseguido firmarlos con un conjunto importante de países periféricos. No obstante, vale resaltar que el primer antecedente de los TBIs se firmó en 1959 entre Alemania y Pakistán. En total, fueron 72 en la década del sesenta, 165 en la década del setenta, 385 en la década del ochenta y 1857 en la década del noventa (Ortiz, 2006, pág. 4).

Actualmente existen más de 2.600 TBIs firmados por países de todo el mundo, que ofrecen diversas cláusulas en general dirigidas a garantizar derechos a los InE. Entre ellas: *trato nacional, justo y equitativo; prohibición de expropiar sin pagar previamente; prohibición de otorgar tratamientos arbitrarios y discriminatorios*; entre otras. La contracara fueron las obligaciones del Estado y la imposibilidad de dictar medidas para

---

272 En palabras de Joseph Stiglitz, la *ambigua bendición* que representaban las InE para los países en desarrollo en los albores de los años 90, en particular las grandes empresas, llevó a cambios regulatorios que volvieron más difícil la competencia entre ciertas InE y los empresarios locales, generó obstáculos para lograr mercados competitivos y problemas para las instituciones débiles susceptibles de lobbys y corrupción (Stiglitz, 2002, pág. 106). En la misma línea, Asiain (2012:107) concluía que la consecuencia de largo plazo de las políticas de atracción de capitales externos fue un flujo de capitales que por contradictorio que parezca, iba del sur hacia el norte, por la vía de los intereses por deudas, remisión de utilidades o fuga de capitales. Este hecho obligaba y obliga a los países pobres a mantener un permanente superávit en su comercio exterior, so pena de caer en una crisis de balanza de pagos. Colombo (2011:174) comparte dicha perspectiva, y le agrega que el impacto en la Balanza de Pagos durante los noventa fue casi nulo, debido a las altas remisiones de dividendos, el bajo impacto en las exportaciones, y escasa influencia en el nivel de incremento de inversión en la economía argentina. En conclusión, lejos contribuir al desarrollo del país, estas políticas derivaron en la mayor crisis de la historia nacional, en el año 2001.

direccionar inversiones en función de objetivos gubernamentales, de forma tal de planificar el desarrollo. La regla en materia de solución de conflictos era la *prórroga de jurisdicción* del Estado receptor de la inversión a tribunales arbitrales como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y la aplicación de doctrinas legales que no privilegiaban el derecho local del país donde se había realizado la inversión. El resultado de este desarrollo fue la conformación de un sistema de protección de InE de carácter vinculante y coercitivo (gracias a los laudos inapelables de los tribunales del CIADI) (Echaide, 2014).

Perrone afirma también que los TBIs venía a asegurar un estándar regulatorio para los IE que el disperso DIE vigente hasta ese momento no garantizaba, con su entramado de acuerdos internacionales, legislaciones nacionales y normas de inferior jerarquía que superponían derechos y obligaciones (Perrone, 2010, pág. 83). Perotti (2006, pág. 1) destaca que entre 1990 y 2002 distintos gobiernos argentinos negociaron y suscribieron

más de cincuenta TBIs<sup>273</sup>, dos de los cuales no se pusieron en vigencia (con Nueva Zelanda y Grecia). Es preciso remarcar que la Argentina, pese a integrar el club de los veinte países con mayor número de TBIs vigentes, igualando a España y Suecia (54 tratados vigentes cada uno, EEUU había firmado 47) no fue una excepción en la región (Ortiz, 2006, pág. 4). En el mismo lapso Chile firmó 49, Perú 31, Ecuador 22, Uruguay 23, Costa Rica 21, Venezuela y México 18 (Barraguirre, Fuentes, 2010). El impacto de la estadística permite dar cuenta que los TBIs, como dispositivos regulatorios que operativizaron *saberes neoliberales*, se convirtieron en la expresión más característica de este *liberalismo reglamentador* que procuraba asegurar “derechos” a las InE, mas allá de lo que el *mercado* les podía proveer.

Vale decir que, en tanto *normas bilaterales*, los TBIs no permitían su modificación mediante una Ley nacional. Asimismo, venían a consagrar *prácticas de igualdad asimétrica*, que mientras restringían potestades del país periférico receptor de la InE, las ampliaba para los IE de los países centrales. De forma tal que constituyeron uno de los más poderosos sistemas internacionales de redistribución del poder en la historia moderna, que se desplazó de los Estados hacia las empresas multinacionales, y desde la justicia local a una industria de arbitraje con base en Washington, Nueva York, Londres, París, La Haya y Estocolmo (Arceo & De Lucchi, 2012, pág. 32).

Una lectura posible para la cantidad de acuerdos firmados por la Argentina, podría indicar la actualización de la llamada *cláusula Alberdi*, considerada en el caso de los *Acuerdos de Comercio y Navegación* de mediados del siglo XIX del capítulo tercero de la tesis. Se trataba de no limitar el otorgamiento de derechos a los IE de países centrales. Era preciso hacerlos extensivos a IE del todo el mundo, de manera de socializar esas oportunidades a inversores de países con los cuales la Argentina no tuviera mayores vínculos. Ese movimiento, especialmente con países de igual o menor desarrollo que la Argentina, podía eventualmente traer como beneficios el aprovechamiento de sus cláusulas por parte de inversores argentinos.

A la hora de analizar los TBIs en la tesis se optó por tomar una muestra de doce de ellos. Cuatro firmados con países de la región: dos con países medianos (Chile y México) y dos con países pequeños (Bolivia y Costa Rica). Cuatro con países a distancia media: uno central (Estados Unidos) y tres entre medianos y grandes (Italia, España, Sudáfrica); tres firmados con países lejanos, dos centrales (China y Rusia) y otro pequeño (Vietnam); y uno firmado con un país que no reconocía como *predominante al saber*

---

273 Por orden alfabético, fecha de suscripción, número de Ley y comienzo de su vigencia: 1. Alemania 09/04/1991 24.098/92 08/11/1993 2. Argelia 04/10/2000 25.538/01 28/01/2002 3. Armenia 16/04/1993 24.395/94 20/12/1994 4. Australia 23/08/1995 24.728/96 11/01/1997 5. Austria 07/08/1992 24.328/94 01/01/1995 6. Bolivia 17/03/1994 24.458/95 01/05/1995 7. Bulgaria 21/09/1993 24.401/94 11/03/1997 8. Canadá 05/11/1991 24.125/92 29/04/1993 9. Corea del Sur 17/05/1994 24.682/96 24/09/1996 10. Costa Rica 21/05/1997 25.139/99 01/05/2001 11. Croacia 02/12/1994 24.563/95 01/06/1996 12. Cuba 30/11/1995 24.770/97 01/06/1997 13. Chile 02/08/1991 24.342/94 01/01/1995 14. China 05/11/1992 24.325/94 01/08/1994 15. Dinamarca 06/11/1992 24.397/94 02/02/1995 16. Ecuador 18/12/1994 24.459/95 01/12/1995 17. Egipto 11/05/1992 24.248/93 03/12/1993 18. El Salvador 09/05/1996 25.023/98 08/01/1999 19. España 03/10/1991 24.118/92 28/09/1992 20. Estados Unidos 14/11/1991 24.124/92 20/10/1994 21. Filipinas 20/09/1999 25.481/01 01/01/2002 22. Finlandia 05/11/1993 24.614/95 03/05/1996 23. Francia 03/07/1991 24.100/92 03/03/1993 24. Guatemala 21/04/1998 25.350/00 07/12/2002 25. Hungría 03/02/1993 24.335/94 01/10/1997 26. India 20/08/1999 25.540/01 12/08/2002 27. Indonesia 07/11/1995 24.814/97 14/02/2001 28. Israel 23/07/1995 24.771/97 10/04/1997 29. Italia 22/05/1990 24.122/92 14/10/1993 30. Jamaica 08/02/1994 24.549/95 01/12/1995 31. Lituania 14/03/1996 24.984/98 01/09/1998 32. Malasia 06/09/1994 24.613/96 20/03/1996 33. Marruecos 13/06/1996 24.890/97 18/02/2000 34. México 13/11/1996 24.972/98 22/07/1998 35. Nicaragua 10/08/1998 25.351/00 01/02/2001 36. Países Bajos 20/10/1992 24.352/94 01/10/1994 37. Panamá 10/05/1996 24.971/98 22/06/1998 38. Perú 10/11/1994 24.680/96 24/10/1996 39. Polonia 31/07/1991 24.101/92 01/09/1992 40. Portugal 06/10/1994 24.593/95 03/05/1996 41. Reino Unido 11/12/1990 24.184/92 19/02/1993 42. República Checa 27/09/1996 24.983/98 23/07/1998 43. Rumania 29/07/1993 24.456/95 01/05/1995 44. Rusia 25/06/1998 25.353/00 20/11/2000 45. Senegal 06/04/1993

*neoliberal* (Cuba). En la evaluación se revisan sus *prácticas*, la relación entre derechos de IE y la *Razón de Estado* y la condición de *pais tomador de normas*, en clave de continuidades y rupturas. El tamaño de la muestra se definió a partir de la reiteración casi unánime de *prácticas* utilizadas en unos y otros tratados, que configuraban un punto de saturación.

En este sentido, los TBI presentan una *estructura característica* que regula los derechos de los IE luego de su establecimiento. Se trata de un bloque de entre diez y doce artículos que tiene una redacción casi idéntica, con muy pocos matices entre sí. Resulta tan estandarizada y en algún punto estricta su fórmula, que en algunos acuerdos las escasas modificaciones se introducían en anexos, a modo de excepciones o reservas. En tal sentido, Herz da cuenta de la utilización de la expresión “contratos de adhesión” para referirse los TBIs, que no podían modificarse por reflejar estándares consuetudinarios internacionales (Herz, 2003, pág. 7).

En el análisis, autores como Perrone eligieron una muestra distinta a la que se selecciona en la tesis, en función de un ranking de la procedencia de la mayoría de los IE en la Argentina y un recorte de cuatro aspectos considerados principales. Entre los países seleccionados por el autor estaban Estados Unidos, Francia, Italia, España y Chile. Y los aspectos eran: el concepto de inversión e inversor, la admisión y establecimiento, la transferencia de fondos y la solución de controversias (Perrone, 2010, pág. 86).

.-Como primer punto, los acuerdos ubicaban en su artículo uno un breve catálogo de definiciones, especialmente la de *inversión extranjera* e *inversor extranjero*.

---

24.396/94 01/02/2010 46. Sudáfrica 23/07/1998 25.352/00  
01/01/2001 47. Suecia 22/11/1991 24.117/92 28/09/1992 48.  
Suiza 12/04/1991 24.099/92 06/11/1992 49. Tailandia 18/02/2000  
25.532/01 07/03/2002 50. Túnez 17/06/1992 24.394/94  
19/01/1995 51. Turquía 08/05/1992 24.340/94 01/05/1995 52.  
Ucrania 09/08/1995 24.681/96 06/05/1997 53. Unión Belga -  
Luxemburguesa 28/06/1990 24.123/92 20/05/1994 54. Venezuela  
16/11/1993 24.457/95 01/07/1995 55. Vietnam 03/06/1996  
24.778/97 01/06/1997 (Relaciones Económicas Internacionales,  
2010, pág. 79).



Estas representaban toda una delimitación acerca de que tipos de operaciones económicas iban a estar reguladas por los TBIs y cuáles no. En tal sentido, de la consideración de los tratados podía advertirse una tendencia general, que procuraba ampliar la noción de InE a la mayor cantidad de casos posibles. De todas formas, es posible distinguir distintos criterios, entre amplios o restrictivos, que por otra parte no reflejaban conceptos económicos utilizados habitualmente en la economía política, como los de inversión extranjera o inversión extranjera directa (Perrone, 2010, pág. 9). En cierta forma, los TBIs intentaban cerrar la discusión en materia de diferencias en el concepto de inversión.

En el acuerdo con España (1991)<sup>274</sup>, por ejemplo, se acotaba la definición de inversores extranjeros a: *“a) las personas físicas que tengan su domicilio en una de las Partes y la nacionalidad de esa Parte, de conformidad con los acuerdos vigentes en esta materia entre los dos países: b) las personas jurídicas, incluidas compañías, sociedades mercantiles y otras organizaciones que se encuentren constituidas según el derecho de esa Parte y tengan su sede en el territorio de esa misma Parte”*.

Un punto que se trataba de manera particular en el acuerdo con China (1992)<sup>275</sup>, era el caso de una sociedad argentina que invertía en un tercer Estado, para luego con esa sociedad invertir en China, o al revés. En tal circunstancia, se consideraba que la sociedad era argentina si el tercer país renunciaba a proteger jurídicamente a esa sociedad. Con México se acordaba algo similar, si la sociedad del país firmante del acuerdo no hubiera hecho reclamaciones por fuera de la instancia administrativa por su lado. El punto tiene su relevancia, en función de la consideración del origen de la inversión. Lo que se procuraba evitar era la utilización de sociedades

---

274 ACUERDO PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE ESPAÑA Y PROTOCOLO.

275 CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES.

controladas para beneficiar a inversores de terceros países que no fueran partes del acuerdo bilateral, o incluso nacionales del país, que mediante una sociedad constituida en la contraparte invirtieran en la Argentina bajo la condición de inversores extranjeros.

Allí también puede anotarse la problemática vinculada a la residencia y nacionalidad de los IE. En el siglo XIX, el extranjero inversor residía en el país receptor de la inversión. Eso cambió en el siglo XX. Por tal motivo, a falta de residencia en el país receptor como característica, los TBIs consideraban en su lugar el país de constitución de las personas jurídicas y la fijación de su sede como regla, aunque otros regímenes legales prevían efectos jurídicos diferenciados, de acuerdo al origen de sus controlantes personas físicas, o al lugar en el cual cumplieran su objeto principal<sup>276</sup>.

Fuera de la definición de “inversor extranjero”, también era preciso dilucidar a que se llamaba “inversión”. El acuerdo con España (1991) designaba con el término *inversiones* a: “...*todo tipo de haberes, tales como bienes y derechos de toda naturaleza, adquiridos o efectuados de acuerdo con la legislación del país receptor de la inversión*”. Se especificaba, asimismo, que no se podría modificar en el futuro la calificación de inversiones que fijaba el tratado (Ortiz, 2006, pág. 14).

Perrone aborda el tema de las definiciones en los TBIs y reproduce expresiones diferentes que dan la idea de englobar la mayor cantidad posibles de variantes: “...*activos tales como los bienes, derechos e intereses de cualquier naturaleza*” (Artículo 1.1., Francia), “*todo aporte o bien invertido o reinvertido*” (Artículo 1.1., Italia), “*todo tipo de inversión, tales como el capital social, las deudas y los*

---

**276 En la Argentina la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550 preve en su artículo N° 124, respecto de las sociedades y su domicilio, que: “La sociedad constituida en el extranjero que tenga su sede en la República o su principal objeto esté destinado a cumplirse en la misma, será considerada como sociedad local a los efectos del cumplimiento de las formalidades de constitución o de su reforma y contralor de funcionamiento”.**

*contratos de servicio y de inversión” (Artículo I.1., EE.UU.) y “todo tipo de bienes” (Artículo I.1., Chile) (Perrone, 2010, pág. 87) .*

En los casos que se tomaron como muestra en la tesis, los matices permiten reunir en grupos la definición de *inversiones*. Estas podían abarcar *haberes, derechos y bienes*, en los acuerdos con Costa Rica<sup>277</sup> (1997), Rusia<sup>278</sup> (1998). Con Chile (1991) solo incluía a *bienes* y con Italia (1991) se hablaba de *todo aporte o bien invertido o reinvertido*, y se introducían algunos tipos de derechos, como los derivados de derechos de autor, licencias o concesiones.

En los acuerdos con China (1992), México<sup>279</sup> (1996), Bolivia<sup>280</sup> (1994), Sudáfrica<sup>281</sup> (1998), Vietnam<sup>282</sup> (1996) y Cuba<sup>283</sup> (1995), no se hablaba de *bienes o derechos*, sino de *todo tipo de activo invertido* por inversores de una Parte Contratante en el territorio de la otra Parte Contratante, de acuerdo

---

277 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES.

278 CONVENIO SOBRE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA.

279 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE LAS INVERSIONES.

280 CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCAS DE INVERSIONES.

281 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE SUDÁFRICA SOBRE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES.

282 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA SOCIALISTA DE VIETNAM SOBRE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES.

283 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES.

con la legislación de ésta última. Es decir, el concepto aparecía como más abarcativo de otras hipótesis de inversión que en los acuerdos del párrafo anterior, pero se lo limitaba con un *reenvío al derecho interno*, que podía incluir recortes en base a normas autónomas<sup>284</sup>.

El acuerdo con México presentaba la particularidad de incluir un listado de lo que no comprendía InE: “...una obligación de pago, el otorgamiento de un crédito al Estado o a una empresa del Estado; reclamaciones pecuniarias derivadas exclusivamente de contratos comerciales para la venta de bienes o servicios por un nacional o asociación, sociedad o empresa en territorio de una Parte Contratante a una asociación, sociedad o empresa en territorio de la otra Parte Contratante”.

Como se mencionó en otros capítulos, el acuerdo con Estados Unidos (1991)<sup>285</sup> contenía una redacción diferente a los demás. En dicho tratado se consideraba como inversión al: “...capital social, las deudas y los contratos de servicio y de inversión, que se haga en el territorio de una Parte y que directa o indirectamente sea propiedad o esté controlada por nacionales o sociedades de la otra Parte”. A diferencia de otros casos, se agregaban los derechos de propiedad intelectual. De su lectura podía extraerse que el texto se encontraba entre los más amplios a la hora de definir el concepto. Lo mismo cabe decir respecto a la posibilidad de proteger sociedades controladas por personas humanas o jurídicas de los contratantes.

De lo dicho vale resaltar la tendencia, reflejada en los TBIs, en cuanto a ampliar el catálogo de casos incluidos bajo el concepto de inversión a todo

---

284 Sobre este punto Perrone observaba algo particular: “Una importante diferencia, no obstante, la constituye la referencia a que la inversión debe haber sido realizada conforme la ley del país receptor, que contienen en forma general los acuerdos con España, Italia y Chile, pero que sólo incorpora el tratado con EE.UU. en forma puntual (“todo derecho conferido por ley o por contrato y cualesquiera licencias y permisos conferidos conforme a la ley”). El suscrito con Francia, en cambio, no tiene mención alguna al respecto” (Perrone, 2010, pág. 87).

285 TRATADO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES, PROTOCOLO Y NOTA.

tipo de activo, frente a la legislación autónoma que podía presentar definiciones más restrictivas. Aunque en la Argentina esto era relativo, en razón de la pirámide jurídica que ponía a los tratados internacionales con una jerarquía superior a las leyes nacionales (Perrone, 2010, pág. 15).

.-El segundo artículo de los tratados de la muestra se refiere al tratamiento hacia las InE y la imposibilidad de establecer algún tipo de *trato discriminatorio*.

La fórmula que se repetía hablaba de otorgar a las InE un *trato equitativo y justo*, y que los países debían “...*abstenerse de tomar medidas injustificadas o discriminatorias*”, de acuerdo a la expresión del acuerdo con Italia (1990). A esta se le agregaban otras como: “...*y no perjudicará su gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias*”, presente en los firmados con Bolivia (1994), Chile (1991), México (1996), China (1992), Vietnam (1996), Costa Rica (1997).

En el caso de España (1991) se agregaba que no se afectaría: “*la venta ni, en su caso, la liquidación de tales inversiones*”. En todos los acuerdos de la muestra se explicitaba la aplicación general de la Cláusula de Nación Más Favorecida (CNMF) en todos los ámbitos posibles, con la excepción de los acuerdos de integración, zonas de libre comercio, mercados comunes, y otras excepciones al *trato no discriminatorio* autorizadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC). En algunos casos en el mismo artículo, o en el siguiente, se observaba una cláusula derivada del *trato no discriminatorio*, como era el llamado *trato nacional* a los IE.

Ambas cláusulas, la *CNMF* y *el trato nacional*, muy utilizadas tanto bajo el liberalismo como el dirigismo, se hacían extensivas a IE de todos los países y ya no solo se aplicaban en el marco de *discriminaciones positivas* con países de la región, o *acuerdos asimétricos* con países centrales.

Arceo y Lucchi destacan que la obligación de un *trato justo y equitativo* terminaría siendo asimilada, en numerosos fallos arbitrales, a la obligación de no afectar de manera alguna al IE. Al punto de definir como una *expropiación indirecta* las modificaciones legislativas que cambiaban las

condiciones generales de los contratos de concesión de servicios públicos (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 54).

En este punto podría incluirse la consideración de otro aspecto en el cual el tratado con los Estados Unidos se diferenciaba del resto. Este tratado particular incluía en el artículo *de trato justo y no discriminatorio* la prohibición de imponer al inversor *requisitos de desempeño* como condición para el establecimiento, la expansión o el mantenimiento de las inversiones. Aquí también pueden observarse los efectos de la condición de *país tomador de normas* de la Argentina, puesto que las exigencias de desempeño, en la mirada de Arceo y Lucchi, habían sido fundamentales en procesos de industrialización reciente en países como Corea o Taiwan, por cuanto les había permitido subordinar la conducta del IE a la estrategia de desarrollo del país periférico (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 55). Herz da cuenta que esta prohibición era aún más amplia que la establecido en el acuerdo sobre comercio de mercancías de la Organización Mundial de Comercio (TRIM's) (2003, pág. 10).

En otras palabras, el establecimiento del *trato justo y equitativo* a los IE permitía la introducción de una fuerte limitación a la adopción de prácticas regulatorias sobre las InE de manera autónoma, que volvía prácticamente imposible la planificación gubernamental de sus aportes al desarrollo del país. Entre ellas podrían recordarse las previstas en las Leyes específicas regulatorias de las InE del período 1953-1980, como por ejemplo la obligación de que las empresas incorporen valor agregado nacional a sus productos, exportar parte de producción local como medio de incrementar el ingreso de divisas, o limitar las importaciones para regular el equilibrio de la balanza de pagos, entre otras.

.-El artículo siguiente por regla era el relativo a las *expropiaciones*.

La trayectoria de ésta *práctica* puede rastrearse en un acuerdo firmado con Japón en la década de 1960, que se consideró en su momento. En tanto, su recorrido internacional se remonta, en nuestra región, a la conflictiva expropiación mediante *normas autónomas* de PEMEX, la petrolera de bandera mexicana. El hecho tuvo lugar en la década del 30 del siglo XX y

generó un enfrentamiento entre ese país y los Estados Unidos, país del cual provenían los capitales a expropiar. De esa negociación, bajo la amenaza militar norteamericana, surgió la "fórmula Hull" o "Hull rule", en relación a la compensación debida a los inversores víctimas de las nacionalizaciones, que fuera planteada por el Secretario de Estado norteamericano, Cordell Hull. Esta compensación tenía que ser "prompt" (sin retrasos injustificados), "adequate" (proporcional al bien nacionalizado) y "effective" (en moneda convertible, o sea, dólares USA). En esa disputa México alegaba en su defensa la cláusula Calvo, vinculada a la competencia de los tribunales y Leyes locales para resolverlo, sin aceptar las interferencias diplomáticas (Tamburini, 2002, pág. 4).

De manera que la inclusión de una cláusula sobre expropiaciones en los TBIs se asociaba al temor de los inversores extranjeros a los recurrentes ciclos de expropiaciones como los que habían tenido lugar en la década de 1970 en varios países periféricos (principalmente aquellos con procesos de descolonización en marcha) o incluso países centrales como Francia (Stanley, 2004, pág. 15). Todos los acuerdos bajo análisis preveían en este punto, con pequeños matices en la redacción, que las indemnizaciones debían ser: adecuadas, efectivas, sin demoras o prontas, a precio de mercado y en la moneda en que se había hecho la inversión, y con la opción de repatriar esa inversión en divisas sin trabas (Italia). En los acuerdos con Chile, Cuba y México, entre otros, se explicitaba que el precio de mercado debía calcularse inmediatamente antes de la fecha de hacerse pública la expropiación efectiva o inminente, la nacionalización o la medida equivalente.

A criterio de Arceo y Lucchi, esta indemnización era notoriamente más amplia que la reconocida por la legislación vigente en la Argentina, el Decreto-Ley N° 21.499 del año 1977. Este disponía que la indemnización sólo comprendería el valor objetivo del bien y los daños que fueran consecuencia directa e inmediata de la expropiación. No se tomarían en cuenta ganancias hipotéticas ni el lucro cesante, como disponía su artículo diez. La indemnización era, por consiguiente, inferior al valor de mercado del bien expropiado (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 57).

Los TBIs destacaban que la legalidad de la expropiación, nacionalización o medida equivalente y el monto de la misma, debían ser revisables en procedimiento judicial ordinario. En algunos casos se incluía que la indemnización debía incluir los intereses a una tasa comercial normal desde el inicio del proceso de expropiación y que la valuación se realizaría de acuerdo a ciertos métodos contables, como por ejemplo la valuación por activos corrientes. También en todos los casos se postulaba la CNMF respecto a cualquier condición que implicara una discriminación para algunos inversores, incluso en caso de guerra o conflictos políticos graves.

Ahora bien, la introducción de la *práctica* por la cual se consensuaba la fórmula indemnizatoria mediante acuerdos bilaterales, tuvo en los TBIs una *sub-práctica* que introdujo *derechos privilegiados para los IE* respecto a los nacionales. Se trata de la llamada *expropiación indirecta*. El acuerdo con Italia, por caso, en su artículo quinto establecía: “*Las inversiones de los inversores de una de las Partes Contratantes, no serán directa o indirectamente nacionalizadas, expropiadas, incautadas o sujetas a medidas que tengan efectos equivalentes en el territorio de la otra Parte, a no ser que se cumplan las siguientes condiciones: que las medidas respondan a imperativos de utilidad pública, de seguridad o interés nacional; que sean adoptadas según el debido procedimiento legal; que no sean discriminatorias ni contrarias a un compromiso contraído; que estén acompañadas de disposiciones que prevean el pago de una indemnización adecuada, efectiva y sin demora*”. El artículo abordaba luego la forma de determinar el valor del bien o activo sujeto a expropiación.

La redacción en los demás casos era prácticamente idéntica. Incluso era llamativo que la mayoría de los acuerdos utilizara como regla la misma expresión inicial: “*...ninguna de las partes contratantes tomará directa o indirectamente*”. Otro ejemplo reflejado por Ortiz daba cuenta que en el tratado firmado con Panamá se incluía la prohibición de derogar y modificar leyes que afectaran la inversión, lo que en caso de suceder podría considerarse como una expropiación indirecta del inversor. Este era un claro privilegio del IE respecto de los nacionales, que si debían aceptar los



cambios normativos. De la misma manera, en el tratado con EEUU se estipulaba que: “...*las leyes y regulaciones que se puedan dictar no menoscabarán la esencia de cualquiera de los derechos enunciados en el presente Tratado*” (Ortiz, 2006, pág. 16).

La diferencia en esta cláusula entre el acuerdo con Estados Unidos y las previstas en los demás estaba constituida por el debilitamiento del *reenvío al derecho interno* como práctica de los países receptores de InE para reservarse márgenes de autonomía en la regulación de las InE. En el caso norteamericano se sostenía que: “*El nacional o sociedad de una Parte que asevere que su inversión le ha sido expropiada total o parcialmente tendrá derecho a que las autoridades judiciales o administrativas competentes de la otra Parte examinen su caso con prontitud a los fines de determinar si la expropiación ha ocurrido y, en caso afirmativo, si dicha expropiación y la compensación correspondiente se ajustan a las disposiciones del presente Tratado y a los principios del derecho internacional*”.

En síntesis, se trataba de la fijación *bilateral asimétrica* de los *criterios de expropiación* y, en especial, la incorporación de la llamada *expropiación indirecta*, que aumentaba enormemente el costo de hacer uso de *medidas restrictivas* para los IE por riesgos derivados de la *Razón de Estado*. Podría caracterizarse dicha *práctica* como un virtual *corset regulatorio*.

.-La cláusula siguiente refiere a las *transferencias de divisas y la repatriación de capitales*.

Por ella se buscaba garantizar al inversor un derecho que el *dirigismo* había regulado de manera estricta a partir de la década del 30 del siglo XX, producto de la escasez de divisas y las crisis de Balanza de Pagos. La misma había presentado diferentes *prácticas* que involucraban desde *prohibiciones* hasta *discriminaciones positivas* vinculadas al origen de los IE, o los sectores en los cuales invertían.

La regulación de los TBIs incluía la posibilidad de remitir al exterior las ganancias, regalías, honorarios, amortización de préstamos, e incluso el capital. Estas operaciones debían poder realizarse previo acceso a divisas de libre disponibilidad en tiempo oportuno, con tipo de cambio normal de la

fecha de la transferencia. La demora para acceder a las divisas no debía ser mayor a los dos meses desde la solicitud en el caso del acuerdo con Chile y Costa Rica y seis meses con Italia y España. No había plazos concretos en otros acuerdos más que una referencia a la falta de demoras y que la legislación interna no podía desnaturalizar, suspender indefinidamente o denegar este derecho.

En este aspecto clave, que había sido un problema histórico entre los derechos de los IE y la *Razón de Estado*, es donde los TBIs presentan el último resguardo de la *Razón de Estado*. Allí se definía que las transferencias eran libres, pero en acuerdos como el firmado con México, se le permitía a los Estados pedir informes a los inversores sobre dichas transferencias. El suscrito con Costa Rica establecía que: “...*las Partes Contratantes podrían tomar medidas al amparo de su legislación para evitar acciones fraudulentas, velar por el cumplimiento de obligaciones fiscales o recopilar información con fines estadísticos*”. En otros acuerdos, como los de España y Rusia, entre otros, los Estados podían pedir, con carácter previo, el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En el firmado con Estados Unidos se hacía referencia a que los Estados Parte podían: “...*conservar leyes y reglamentos que a) requieran la presentación de informes acerca de las transferencias monetarias, y b) establezcan impuestos sobre la renta por medios tales como la retención de impuestos aplicables a los dividendos u otras transferencias*”. Es decir, existían algunos mecanismos para limitar la medida, que permitían al país receptor ciertos márgenes de acción e incluso demorar el ejercicio de lo pretendía ser un derecho sin interferencias públicas de los IE.

Ahora bien, ese matíz se ampliaba y se volvía revelador en acuerdos como el de Italia, en el cual se agregaban cláusulas como la siguiente: “...*Cada Parte Contratante conservaba el derecho, en caso de dificultades excepcionales de balance de pagos, de establecer limitaciones a las transferencias, en forma equitativa, sin discriminaciones y de conformidad con sus obligaciones internacionales. Dicha limitación no podrá exceder, para cada inversor, un período de treinta y seis (36) meses, e incluirá la facultad para el inversor de obtener una transferencia escalonada en varias*

*fracciones por períodos de no más de dieciocho (18) meses. Sin perjuicio de ello, cada Parte Contratante otorgará en todo momento a los inversores de la otra Parte, la libre transferencia de los dividendos efectivamente distribuidos, con divisas provenientes de sus propias exportaciones*". La redacción del acuerdo con España era similar. En el caso mexicano se evitaba fijar plazos concretos para los controles temporarios, pero procuraba que se ajustaran a criterios internacionales comúnmente aceptados, de forma equitativa, no discriminatoria y de buena fe.

Hay una diferencia en el acuerdo con China que implicaba un reenvío al derecho interno del país asiático. Las transferencias de IE argentinos en China debía sujetarse a: "*las regulaciones de control de cambio extranjero de la República Popular de China*". La Argentina, por su parte, solo establecía que los inversores chinos tendrían: "*...en todo caso el derecho de utilizar sus divisas por exportaciones para transferir los pagos relacionados con sus inversiones*". Perrone aborta la cuestión y detalla que si bien todos los acuerdos aseguraban la libre y rápida transferencia de capital y dividendos, solo algunos admitían la posibilidad expresa, implícita o no prevista de calificar o suspender este derecho en caso de dificultades de *Balanza de Pagos*. Como aclaración, planteaba que lo previsto en los acuerdos con Italia y España debían leerse junto a los tratados de asociación particular, firmados a fines de los 80, que brindaban, en alguna medida, un tratamiento más favorable a los IE que los propios TBIs. Finalmente, resaltaba que en el acuerdo con los EE.UU. se garantizaba la libre transferencia, pronta y sin demoras, aunque no aclaraba los plazos máximos y se introducía una cláusula de excepción en su artículo XI, que incluía una referencia genérica muy relevante, y no exclusiva a la materia de las transferencias. Indicaba que todo lo dispuesto en el TBI no podía impedir que cualquiera de los dos países tomara medidas para salvaguardar el Orden Publico o la protección de sus intereses esenciales de seguridad (Perrone, 2010, pág. 90).

En síntesis, había en esta cláusula de transferencias y repatriación del capital una regla fundada en la libertad para el IE, que en una mayoría de los casos podía condicionarse al cumplimiento de obligaciones fiscales o de otro tipo.

Resultaba por demás claro que el derecho no podía negarse, como se había hecho bajo el *saber dirigista*, pero ciertamente aún se conservaban *prácticas* que autorizaban postergaciones durante un período breve, establecido de antemano o no. No resulta llamativo advertir que los acuerdos que mantenían las restricciones que atendían los riesgos sobre la *Razón de Estado* fueran los firmados mayormente con países no centrales y que con el correr de la década del noventa las precauciones fueran eliminadas de los acuerdos, conforme el avance del *saber neoliberal* y sus *prácticas*. De manera que lo firmado en el año 1990, en medio de la hiperinflación, no sería similar a lo suscripto en 1997. De todas formas, el hecho de las cláusulas que atendían a la *Razón de Estado* producto de una crisis de *Balanza de Pagos* no estuvieran explicitadas en todos los tratados, abría la posibilidad de aplicar la CNMF, mediante la cual los IE de todos los países también pudieran gozar de la libertad para transferir divisas.

.- La práctica siguiente tiene que ver con la *subrogación*.

Esta significaba, de acuerdo al tratado con Chile, pero de idéntica redacción en el resto, que ante la posibilidad de que una: “*Parte Contratante o una de sus instituciones hubiera concedido una garantía contra riesgos no comerciales por inversión efectuadas por uno de sus nacionales o sociedades en el territorio de la otra Parte Contratante y haya efectuado pagos a base de la garantía otorgada, dicha Parte Contratante o la institución sería reconocida subrogada de derecho en la misma posición de crédito del inversor cubierto por la garantía*”.

Los subrogantes tendrían derecho a las divisas para realizar transferencias y la posibilidad de realizar demandas judiciales, en función de los procedimientos previstos en los TBIs. En el acuerdo con México el subrogante solo podría iniciar o participar en los procedimientos ante los tribunales nacionales o tribunales de arbitraje internacional. En otros acuerdos no se hacían referencias expresas a la posibilidad de demandas de los subrogantes, aunque se afirmaba que se le extendían en general los derechos del inversor, de acuerdo a la legislación del país receptor. Es decir, *reenvío al derecho interno*. En el caso de España se agregaba que: “*En*

ningún caso podría producirse una subrogación en derechos de propiedad, uso, disfrute o cualquier otro derecho real derivado de la titularidad de la inversión sin la previa obtención de las autorizaciones pertinentes de acuerdo con la legislación sobre inversiones extranjeras vigentes en la Parte donde se realizó la inversión”. El acuerdo con Estados Unidos no tenía una cláusula de este tipo.

.-La siguiente cláusula preveía el *trato más favorable* a las IE.

La redacción del acuerdo con Italia, pero similar a la incluida en los demás TBIs, marcaba la condición de acuerdos vivos que de este tipo de tratados, que podían ser actualizados, modificados, mejorados, pero nunca empeorados por cambios de prácticas normativas: “*En caso que una cuestión estuviera regulada por el presente Acuerdo y también por otro Acuerdo Internacional del que participen las dos Partes Contratantes, o por el Derecho Internacional General, se aplicarán a las mismas Partes Contratantes y a sus inversores las normas que sean en su caso más favorables. En caso que una Parte Contratante, en base a leyes, reglamentos, disposiciones o contratos específicos, hubiera adoptado para inversores de la otra Parte Contratante normas más ventajosas que las previstas por el presente Acuerdo, se acordará a los mismos el tratamiento más favorable*”. Vale anotar, como dato interesante, que esta cláusula no estuvo presente en dos acuerdos con países centrales, como eran Estados Unidos y Rusia.

Una mirada desde el derecho permite observar lo valioso que podía resultar para las InE, en términos de seguridad jurídica, reunir en los TBIs todos sus derechos. Ahora, ésta definición no podía significar una cristalización de beneficios que pudieran concederse a futuro. Para eso hacía falta una válvula de escape para incorporar o receptor regulaciones que ampliaran esos derechos, siempre y cuando fueran en beneficio de los IE, nunca en contra, en lo que podría llamarse *in dubio pro inversor*.

La ausencia de esta cláusula en acuerdos con países centrales puede considerarse desde la condición de *país tomador de normas* de la Argentina. La evidencia indica que tanto Estados Unidos como Rusia conseguían

reservarse márgenes de autonomía mayores al de otros países en base a su *Razón de Estado*, que aun bajo el predominio de la *tradicón regulatoria neoliberal* conseguían mantener en un plano importante. Esto, por caso, les permitía dirigir sus vinculaciones exteriores sin compromisos vinculantes por fuera de lo establecido en los TBIs. En el caso de la Argentina, por la CNMF, esta concesión aplicable a los IE de países con los cuales se firmaban TBIs también podía ser reclamada por los inversores norteamericanos, y no a la inversa.

.-La siguiente cláusula abordaba el *ámbito temporal de aplicación* de los TBIs.

En todos los casos la redacción era similar a la que puede leerse en el acuerdo con Chile: “*El presente Tratado se aplicará a las inversiones que se realicen a partir de su entrada en vigor por nacionales o sociedades de una Parte Contratante en el territorio de la otra Parte Contratante. No obstante, también beneficiará a las inversiones realizadas con anterioridad a su vigencia y que, según la legislación de la respectiva Parte Contratante, estuvieren registradas como inversión extranjera. No se aplicará, sin embargo, a las controversias o reclamaciones surgidas o resueltas con anterioridad a su entrada en vigor, o relacionadas con hechos acaecidos con anterioridad a su vigencia o referidas a la mera permanencia de tales situaciones preexistentes*”. En otras palabras, se aplicaba a inversiones futuras y a las presentes que cumplieran la normativa previa. Y no se aplicaría a controversias previas a la realización de la inversión.

.- La siguiente práctica se ocupaba de la *resolución de conflictos* entre los países firmantes.

En general, se establecía en los acuerdos que debían procurarse soluciones amistosas de los conflictos mediante negociaciones diplomáticas. El interés de los IE en este caso era evitar la aplicación de un marco normativo local que pudiera generarle daños a su inversión, producto de cambios legislativos repentinos o un Poder Judicial no independiente. De allí que en los acuerdos con Italia, Bolivia, China, México, Cuba, España y Chile acordaban un plazo máximo de seis meses para la negociación diplomática antes de (en el

caso del acuerdo con Costa Rica solo se hablaba de plazo razonable, en el de Estados Unidos no hay referencia a plazo alguno) poder someter el asunto, a solicitud de una de las Partes, a un Tribunal Arbitral Internacional. A continuación se establecía un procedimiento arbitral con plazos y características similares a los firmados en otros períodos. Incluso con la intervención del Presidente de la Corte Internacional de Justicia si no había acuerdo para nombrar al tercer árbitro.

El tribunal arbitral determinaría sus propios procedimientos (salvo acuerdo en contrario, según los tratados con Costa Rica, México y España) y decidiría la controversia de conformidad con las disposiciones del acuerdo y las reglas aplicables del derecho internacional. Su decisión sería definitiva y obligatoria para ambas Partes Contratantes. En los hechos, este sistema de solución de controversias permitía a inversores extranjeros el privilegio de: *“...ser uno de los pocos casos en los que una persona privada puede demandar a un Estado, quizás el único caso dejando de lado los sistemas de protección de Derecho Humanos”* (Perrone, 2010, pág. 36). Debe además tenerse presente que la cláusula implicaba una vulneración de la doctrina Calvo, en la medida que no solo se recurría a la intervención diplomática para la resolución de un conflicto entre un Estado y un inversor, sino que se otorgaba el privilegio de recurrir a instancias judiciales o arbitrales a las que no tenía acceso el ciudadano local. Esto implicaba entonces un doble privilegio. En primer lugar por la legitimación para demandar a un Estado, y por otro lado por poder hacerlo por fuera de los tribunales locales del país receptor de la inversión.

Una definición importante se encontraba en el acuerdo con España en el cual se fijaba, a diferencia de otros acuerdos que no tenían menciones expresas, el derecho aplicable para resolver el conflicto. Naturalmente el Tribunal de Arbitraje debía en primer lugar tomar su decisión en base a las normas del acuerdo, pero también debía fijarse en otros tratados entre las Partes, en el derecho vigente en el país en que las inversiones fueron realizadas y en los principios universalmente reconocidos del derecho internacional.

También el acuerdo con Estados Unidos decía que la resolución vinculante debía tomarse en base a las normas aplicables del Derecho Internacional. Incluso agregaba que: “...salvo acuerdo en contrario entre las Partes, regirán las normas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)” Asimismo, se fijaba una excepción a la aplicación de la cláusula de arbitraje para las controversias que surgieran de los programas de créditos, garantías o seguros para la exportación del Export Import Bank de los Estados Unidos, u otros arreglos oficiales de crédito, garantía o seguro conforme a los cuales las Partes hayan acordado otros medios para la solución de controversias. Es decir, aquí también Estados Unidos introducía una excepción a los derechos de los InE derivados de su *Razón de Estado*, que no aceptaba el arbitraje para los créditos *dirigistas* que aún bajo el predominio de la *tradicón regulatoria neoliberal* seguía otorgando en función de los intereses de su política exterior.

En este punto puede analizarse con algo más de extensión lo dicho en materia de existencia de dos subperíodos o fases en los TBIs. Durante la primera, en acuerdos como los firmados con España e Italia, los inversores extranjeros debían acudir primero a los tribunales nacionales en busca de una solución. Luego de transcurridos dieciocho meses y de no existir sentencia firme o mantenerse el conflicto, se habilitaba el acceso al mecanismo arbitral. A esta solución se la denominaba “cláusula soft Calvo”, por la necesidad de resolver, en primera instancia, el conflicto en los tribunales locales, al igual que los inversores locales (Perotti, 2006, pág. 8). Pero esta práctica pronto sería abandonada. En los sucesivos acuerdos se consentiría la jurisdicción arbitral sin que fuese necesario acudir previamente a los tribunales nacionales. Dentro de esta segunda opción estaban los acuerdos con EE.UU., Francia y Chile (Perrone, 2010, pág. 90).

En suma, puede decirse que la cláusula de prórroga de jurisdicción a tribunales arbitrales con sede en países centrales, ya conocida y considerada en casos analizados de los capítulos segundo y tercero, como el lejano caso de 1830 de la reparación a extranjeros en tiempos de Rosas, o las cláusulas



de arbitraje de los inicios del siglo XX, no era una novedad. Si lo era que pudiera ser utilizada por IE individuales que estarían habilitados a llevar directamente a tribunales arbitrales al Estado receptor de la inversión. Con el incentivo adicional de que el derecho aplicable en la instancia arbitral no sería esencialmente el del país donde tenía lugar la inversión, sino más bien un conjunto de normas internacionales. Sumado a ello, el IE contaba a su favor con la imposibilidad de que se revise el fallo arbitral en la justicia local (Stanley, 2004, pág. 20).

Otra dato llamativo del sistema previsto en el Convenio del CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones), podía encontrarse en el artículo cincuenta y tres, donde se establecía la obligatoriedad del fallo arbitral para las partes, pero no decía nada respecto a su función como precedente en casos futuros. De allí que se habían visto situaciones en las que frente a un mismo país, y una misma medida económica, un tribunal considerara que no había violación del TBI y otro tribunal opinara lo contrario (Vetulli y Jaroslavsky, 2012).

.- Vinculado con el artículo anterior, una de las últimas *prácticas* comunes a todos los TBIs preveía el funcionamiento del mecanismo de la *solución de controversias* entre los IE y los Estados receptores de la inversión. Como se dijo, ésta *práctica* implicaba una ruptura en el DIE, pues ponía en un pie de igualdad a los IE y los Estados, que declinaban su jurisdicción a un tribunal que no era el de su propio país.

Al comenzar a tratar los acuerdos por orden de antigüedad, el firmado con Italia establecía un procedimiento de solución de conflictos, que indicaba en primer lugar la recomendación de buscar una solución mediante negociaciones amistosas sin plazo. La regla en los demás casos sería fijar a esta instancia un plazo máximo de seis meses. En segundo lugar, y continuando con el acuerdo con Italia, debía recorrerse la vía administrativa o judicial del país receptor, con un plazo máximo de dieciocho meses desde el comienzo del proceso judicial para habilitar la vía para recurrir a un tribunal arbitral internacional.

Dicho procedimiento no se convertiría en la regla. Todos los demás acuerdos no establecían la vía judicial o administrativa local previa como instancia obligatoria. Se trataba de una opción para el inversor, en una clara *desigualdad de derechos* entre los IE y los inversores locales. El caso con España ofrecía una opción intermedia. La controversia podía ser sometida a un tribunal arbitral internacional cuando, a petición de parte, hubieran pasado los mismos dieciocho meses fijados con Italia o cuando existiera acuerdo entre partes. Otro caso diferente era el firmado con Estados Unidos. El inversor podía seleccionar entre ir por la vía local, el tribunal arbitral acordado, o esperar seis meses para recurrir al mecanismo arbitral obligatorio.

El tercer paso era la instancia arbitral, que podía ser en el marco del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) creado, como se dijo, por el "Convenio sobre el arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados", abierto a la firma en Washington el 18 de marzo de 1965<sup>286</sup>. Si algún país no había suscripto tal convenio, cada una de las Partes Contratantes podía dar su consentimiento para que la controversia fuera sometida al arbitraje de conformidad con el reglamento del Mecanismo Complementario de Conciliación y Arbitraje del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

También se preveía en algunos acuerdos una resolución mediante un tribunal de arbitraje "ad hoc" establecido para cada caso. El arbitraje se efectuaría de acuerdo con el Reglamento Arbitral de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (C.N.U.D.M.I.) al cual se refería la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas N° 31/98 del 15 de diciembre de 1976. En el caso de Costa Rica se establecía una regla ante la falta de acuerdo en el foro arbitral a seleccionar. En los tratados con Rusia y Vietnam no se incluía recurrir al CIADI por no

---

286 A octubre de 2010, 144 Estados habían depositado sus instrumentos de ratificación (Ricaurte Herrera, 2012). Argentina aprobó la Convención Internacional que da origen al CIADI, mediante la Ley N° 24.353.

ser parte estos países de dicho organismo. De manera que solo estaba la opción del CNUDMI.

Un punto adicional. Había en los acuerdos cláusulas específicas para evitar que excepciones de compensación o indemnización, resueltas en negociaciones por fuera del proceso arbitral o también intervenciones diplomáticas, pudieran afectar el trámite arbitral.

.- Práctica relativa a la vigencia y *ultraactividad de lo TBIs*.

Los acuerdos, en general, tenían un periodo de vigencia de diez años, pero se renovaban tácitamente o indefinidamente mientras no fueran denunciados. Se establecía además una *cláusula de ultraactividad*, por la cual aun cuando fueran denunciados por las vías diplomáticas correspondientes (en algunos casos esto no podía realizarse hasta pasados los primeros diez años) su vigencia continuaría para los inversores establecidos por un número de años que variaba en cada acuerdo: 5 años con Italia, 15 años con Chile, Sudáfrica y Bolivia, 10 años con México, China, Costa Rica, España, Rusia, Vietnam, Estados Unidos y Cuba.

La imposibilidad de salir de los acuerdos por un cierto número de años implicaba un recorte a la *autonomía* de los países. De todas formas, algunos gobiernos de la región, como los de Ecuador y Bolivia, decidieron recorrer ese camino. A criterio de Arceo y Lucchi, Argentina podría elegir como opción dictar una nueva ley de inversiones extranjeras cuyas disposiciones serían aplicables a los inversores de todos los países (excepto los Estados Unidos y Bulgaria), en cuanto a la admisión de las IE (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 64). Se trata de un tema interesante, que merecería un apartado particular, y que por el recorte de la tesis no permite abarcar.

.- *Cláusulas de admisión y establecimiento. Razón de Estado y derechos de IE.*

Todos los acuerdos salvo, otra vez, los de Estados Unidos, Bulgaria y Canadá, derivaban el acceso a los mercados a lo dispuesto en sus Leyes y reglamentaciones. La fórmula acordada con Estados Unidos diría que cada parte iba a admitir y tratar a las inversiones y sus actividades afines de manera no menos favorable que la acordada en situaciones similares a las inversiones o actividades afines de sus propios inversores, o de

inversores de cualquier estado, salvo en los sectores que se excluían expresamente.

En este sentido, Estados Unidos se reservaba el derecho a establecer o mantener ciertas excepciones al *trato nacional* en los sectores siguientes: transporte aéreo; navegación de alta mar y cabotaje; banca; seguros; energía y producción de energía; despacho de aduanas; propiedad y gestión de estaciones emisoras o de servicio público de radio y televisión; propiedad de bienes raíces; propiedad de acciones en la "Communications Satellite Corporation"; provisión de servicio público de teléfonos y servicios telegráficos; prestación de servicios de cable submarino; utilización de terrenos y recursos naturales; ciertos programas que involucran garantías, préstamos y seguros gubernamentales; minería de dominio público; servicios marítimos y servicios afines y corretaje primario de valores del Gobierno de los Estados Unidos. Argentina también postulaba en el acuerdo excepciones para el trato nacional y la CNMF en los sectores de: propiedad inmueble en áreas de frontera; transporte aéreo; industria naval; plantas atómicas; minería del uranio; seguros; minería y pesca.

Arceo y Lucchi destacan la vaguedad de la reserva de Estados Unidos referente a los programas que incluyen subvenciones gubernamentales, préstamos y seguros: “...*La misma abarca toda la gama de instrumentos relacionados con la inversión susceptibles de ser empleados en una política industrial centrada en el capital local, a cuya utilización renuncia Argentina. La Argentina había incluido también la minería, pero retira la reserva al respecto a pedido del gobierno norteamericano, conforme a notas intercambiadas que obran como anexo al tratado*” (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 52).

Ortiz da cuenta que en este tratado con Estados Unidos, además de regularse especialmente las *condiciones de establecimiento* de los IE en un protocolo específico, también se dejaron a salvo los *requisitos de cumplimiento* que, por ejemplo, la Argentina mantenía para el régimen especial automotriz, que promovía la incorporación de autopartes nacionales (Ortiz, 2006, pág. 16). El acuerdo disponía que la Argentina haría todo lo posible para eliminar en el

menor plazo posible estos requisitos, y le fijaba un plazo máximo de vigencia de ocho años a partir de la firma del acuerdo.

Una anotación importante. Arceo y Lucchi destacan que la redacción de esta cláusula no permitiría a los demás Estados firmantes de TBIs con Argentina reclamar, en función de la CNMF, el mismo trato que Estados Unidos (2012, pág. 53)<sup>287</sup>. Por caso, en el acuerdo con México se excluyeron sectores económicos de la aplicación del TBI, y se reenviaba el asunto a la legislación interna: “*Este Acuerdo no se aplicará a las actividades económicas reservadas al Estado de acuerdo a la legislación de cada Parte Contratante; a las medidas que adopte una Parte Contratante por razones de seguridad nacional u orden público; a los servicios financieros salvo en la medida que lo autorice la legislación de cada Parte Contratante*”.

Arceo y Lucchi se ocupan también de enumerar sectores excluidos de la admisión y establecimiento a las InE de cada país, que serían reenviados a consideración de sus legislaciones internas. Argentina, junto a Brasil y Rusia, por ejemplo, fijaban restricciones al transporte y los medios de comunicación, por considerar que tenían estrechas relaciones con una mirada abarcativa de la *seguridad nacional* y que estaban también sujetos a barreras en la casi totalidad de los restantes países<sup>288</sup>. Países como China e India, por caso, aún restringían el ingreso de IE en diversos sectores, y

---

287 En materia de sectores a excluir del *trato nacional y la CNMF*, Perrone distingue, siguiendo a la UNCTAD, cinco modelos de liberalización de menor a mayor: a) El modelo de control de la inversión, seguido por la mayoría de los TBIs, que reconoce la existencia de leyes y requisitos de orden nacional que deben ser cumplidos por la IE, lo cual admite un grado importante de discrecionalidad estatal; b) El modelo de liberalización selectiva, que se instrumenta a partir de listas positivas, permite abrir el mercado a la IE sólo en ciertos sectores de la economía, los que son enumerados en listados por cada país; c) El modelo de industrialización regional está basado en programas industriales con participación de dos o más Miembros de un proceso de integración regional; d) El trato nacional mutuo implica que todos los requisitos de admisión y establecimiento son removidos para todas las personas físicas y jurídicas que sean originarias de un Estado Miembro; e) El modelo combinado de trato nacional y nación más favorecida tiene su origen en la práctica de los EE.UU. relacionada con TBIs. Tradicionalmente, éstas adoptaban la forma de listas negativas, es decir, una enumeración de sectores que no quedan liberalizados a la llegada de IE o admitían restricciones. (Perrone, 2010, pág. 23).

mantenían los requisitos de aprobación y comprobación de sus efectos sobre la economía del país. Los autores concluyen que el régimen argentino en la materia resultaba inexistente, impuesto por la globalización y que reflejaba solo las exigencias del capital transnacional, aceptadas sin un atisbo de *autonomía* y fruto del *saber neoliberal* (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 49).

#### *40.- Acuerdos de cooperación e integración complementarios de los TBIs*

Sin perjuicio de los TBIs, la Argentina firmó acuerdos bilaterales y multilaterales que operaron durante el período como complementarios de los acuerdos específicos de inversiones. En algunos casos, esos acuerdos se alcanzaron de forma independiente de los TBIs. En otros, como los de Suiza<sup>289</sup> (1991), Turquía<sup>290</sup> (1992) Ecuador<sup>291</sup> (1994), Croacia<sup>292</sup> (1994) y

---

288 Otros países incluían entre los sectores estratégicos al sector eléctrico (Venezuela, Bolivia, China, Corea, Grecia, México, Tailandia, etc.), a los bancos y seguros (Arabia Saudita, China, India, Malasia, Tailandia) o alguno de estos dos sectores (Canadá, Corea, Egipto, Rusia, Vietnam). Ciertos países restringían la entrada del capital externo en la minería, el petróleo y el gas (entre otros, Arabia Saudita, Azerbaijan, Bolivia, China, Filipinas, Malasia, México, Sud África y Tailandia) o en la agricultura y la silvicultura (Armenia, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, México, Tailandia), mientras que numerosos países regulaban la industria manufacturera (Angola, Arabia Saudita, Canadá, China, Filipinas, Francia, India, Indonesia, Sudan, Tailandia, Ucrania, Vietnam) (Arceo & De Lucchi, 2012, pág. 48)

289 DECLARACIÓN DE INTENCIÓN SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL CONSEJO FEDERAL SUIZO.

290 CONVENIO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE TURQUÍA.

291 PROTOCOLO FINANCIERO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

292 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CROACIA SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA - COMERCIAL.

Vietnam<sup>293</sup> (1996), se negociaron y firmaron de manera conjunta. En su contenido, se abordaban aspectos comerciales, de cooperación intergubernamental, o incluso de mecanismos operativos para incentivar las InE del otro país, por fuera de los TBIs. En la práctica, introducían cláusulas que implicaban beneficios e incentivos para las InE. En el caso de Suiza, por ejemplo, se declaraba que se buscaría la diversificación de los intercambios, la promoción de un clima de inversiones y otorgamiento de un papel creciente a las inversiones extranjeras de capitales privados.

En 1990, con China<sup>294</sup> lanzada hacia su experimento capitalista, se firmó un acuerdo que puso en evidencia un tipo de *práctica característica* adoptada por ese país asiático para acumular capital y lograr la transferencia de tecnología. Se trataba de la promoción de las *empresas binacionales*, *práctica* que no era novedosa, pero que ya no contaba con el uso intensivo que había tenido en otras décadas en la regulación bilateral. Esto implicaba que si una empresa americana, europea o argentina quería establecerse en China, tendría mayores beneficios e incentivos si lo hacía asociándose con una empresa china. El detalle de la *práctica* incluida en el acuerdo aprobado por Ley N° 24.096 permite resaltar los conceptos de transferencia de tecnologías, aporte de capital y sectores con perspectivas más favorables<sup>295</sup>.

---

293 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA SOCIALISTA DE VIETNAM SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL.

294 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA PARA PROMOVER LA FORMACIÓN DE EMPRESAS BINACIONALES.

295 “**ARTICULO II A los efectos de este Acuerdo, se consideran empresas binacionales a los emprendimientos conjuntos en los cuales se hayan efectuado inversiones en moneda de libre convertibilidad, utilidades, capitales no monetarios, créditos en moneda de libre convertibilidad, patentes, transferencias de conocimientos tecnológicos y cualquier otra forma de aportes entre inversores de ambas Partes Contratantes, de conformidad con las leyes y reglamentaciones de la Parte Contratante en cuyo territorio tales emprendimientos se establezcan.**  
**ARTICULO III Ambas Partes Contratantes promoverán el**

La promoción de empresas conjuntas era una forma interesante de gobernar las InE, en la medida que la gubernamentalidad conseguía sus objetivos de desarrollo via la capitalización y tecnificación de las empresas del país, sin recurrir a prácticas más restrictivas o *dirigistas*. Es decir, el cumplimiento de los objetivos de un *desarrollismo planificado* de mínima intervención, focalizado en incentivos y no prohibiciones o prescripciones, generaba que los IE aceptaran voluntariamente asociarse a empresas chinas como mecanismo para acceder a los bajos costos de producción chinos y su gran mercado interno. En tal sentido, el *dirigismo de incentivos* chino se volvía compatible/tolerable con la *tradición regulatoria predominante*. El punto es relevante porque permite observar el aprovechamiento de una *práctica* de origen *dirigista* por parte de un país en ascenso, desde la condición de periférico a central, que utilizaba el atractivo de su peso relativo en términos de mercado y factoría, para sostener una *práctica* que probablemente los IE no hubieran aceptado en países mas pequeños.

Con Malasia en 1991<sup>296</sup>, tres años antes del TBI, se adoptaron dos acuerdos bajo un formato clásico. En su texto proponían desarrollar y fortalecer las relaciones comerciales, facilitar y diversificar intercambios, promover la cooperación en distintas áreas, entre ellas las inversiones. Adoptaban la CNMF para derechos de aduana y tributos. Los pagos se harían en moneda de libre disponibilidad. Se señalan las cláusulas de este acuerdo en la medida que hubo tratados similares con Túnez<sup>297</sup> y Guinea<sup>298</sup> en 1991,

***desarrollo de la cooperación económica para la formación de dichas empresas binacionales en todos los campos, a fin de utilizar más efectivamente el potencial existente en ambos países, mediante la puesta en marcha de nuevas modalidades de cooperación en la ejecución de proyectos de mutuo interés en aquellos sectores que ofrezcan perspectivas más favorables”.***

296 ACUERDO COMERCIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE MALASIA.ACUERDO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA, COMERCIAL, CIENTÍFICA Y TÉCNICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE MALASIA.



Turquía en 1992, Croacia en 1995, Vietnam en 1996, Marruecos<sup>299</sup> y Egipto<sup>300</sup> en 2000.

Con Rusia en 1993<sup>301</sup> se firmó un tratado que procuraba aumentar la cooperación económica, comercial, científica y tecnológica, sobre la base del respeto por la soberanía y la no injerencia en asuntos internos, igualdad y beneficio mutuo. No obstante esta declaración dirigista, promovían un clima favorable a las inversiones. La misma frase se usaba en otros acuerdos, como el firmado con Vietnam, pero bajo la idea de reciprocidad y no discriminación en lo referido a la transferencia de utilidades y repatriación de capital.

Con Italia<sup>302</sup> y España<sup>303</sup>, dos países históricamente cercanos a la Argentina, con los cuales había vigentes acuerdos de *asociación estratégica*, se alcanzaron tratados que iban más allá de la media en cuanto los

---

297 ACUERDO COMERCIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE TÚNEZ.

298 ACUERDO COMERCIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUINEA-BISSAU.

299 ACUERDO COMERCIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DEL REINO DE MARRUECOS.

300 ACUERDO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARABE DE EGIPTO.

301 CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA SOBRE EL COMERCIO Y LA COOPERACIÓN ECONÓMICA.

302 TRATADO GENERAL DE AMISTAD Y COOPERACIÓN PRIVILEGIADA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA ITALIANA. PROTOCOLO EJECUTIVO DEL TRATADO GENERAL DE AMISTAD Y COOPERACIÓN PRIVILEGIADA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA ITALIANA DEL 6-IV-1998 PARA LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA ECONÓMICO.

303 ACUERDO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE ESPAÑA.

compromisos adoptados. No solo eran acuerdos comerciales o de inversiones en general. En ellos se buscaba más bien moldear a los sectores productivos por intermedio de *prácticas* de fomento que no representaban estrictamente al *saber neoliberal*. Con España, en 1995, se acordaba ayudar a sus empresas a instalarse en la Argentina. Es decir, se trataba de una nueva *práctica* en el marco del fomento de las inversiones, que consistía en *facilitar la internacionalización de las empresas* del país exportador de capitales, con el apoyo del país receptor. En este sentido, las empresas y el gobierno español darían financiamiento para empresas españolas y también cobertura de seguros. Por su parte, los europeos se comprometían a impulsar el ingreso de productos argentinos a la UE y a brindar cooperación técnica para pymes y becas. Creaban un comité económico financiero para hacer una campaña permanente de promoción de inversiones recíprocas.

En el caso de Italia la *práctica de internacionalización de empresas consensuada con el país receptor* se incluía en el marco de lo firmado en los años 1998 y 1999. Bancos italianos proveerían financiamiento a mediano y largo plazo a los exportadores italianos para proyectos del sector privado orientados a la tecnología, y para aumentar la capacidad de exportación e impacto sobre el empleo. También los bancos italianos le prestarían plata a bancos argentinos para proyectos de tecnología agrícola e inversiones recíprocas. Se hablaba de áreas particulares en las cuales se esperaba que las empresas italianas invirtieran, como infraestructura, tecnología de avanzada, potenciar polos industriales o ampliar tejido de pequeñas y medianas empresas. A la luz de las decenas de tratados vistos hasta aquí bien podría encontrarse cierta familiaridad entre estos acuerdos con España e Italia y los firmados entre la Argentina y Bolivia.

#### *41.- Acuerdos multilaterales. OMC*

Como se mencionó, en el intento de abarcar un grupo importante de normas sobre InE en la Argentina, el trabajo no incluye desarrollos normativos como los derivados de las iniciativas de la OCDE y la OMC, mas

específicamente las llamadas “Cuestiones de Singapur”<sup>304</sup>, por fuera de lo consignado a continuación.

Entre los textos del GATT que se encuentran vigentes, y que tuvieron recepción legislativa, vale mencionar los adoptados en la Ronda Uruguay en el año 1994. En especial, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS de sus siglas en inglés)<sup>305</sup>, el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMs según sus siglas en inglés), el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPs según sus siglas en inglés), y el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (ASCM, según sus siglas en inglés) (Perrone, 2010, pág. 8).

Por caso, el GATS establecía, y las redacciones eran similares en los demás, que “...ningún Miembro aplicará restricciones a los pagos y transferencias internacionales por transacciones corrientes referentes a compromisos específicos por él contraídos” (Artículo XI). Esta previsión no sólo tenía efectos en la remisión de utilidades, sino también en otros ámbitos en los que el servicio estaba vinculado con la transacción en sí misma. El GATS admitía excepciones y mecanismos de restricciones para proteger la balanza de pagos (Artículo XII) (Perrone, 2010, pág. 33).

---

304 Mortimore y Stanley (2006) señalan que hasta el presente no habían prosperado los intentos por introducir algún tipo de acuerdo multilateral en materia de inversiones, como la iniciativa de un acuerdo multilateral sobre inversiones lanzada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de tentativas posteriores en el ámbito de la OMC (Declaración de Singapur y Declaración Ministerial en Doha). De allí también el impulso por la vía bilateral de los TBIs y los acuerdos regionales.

305 Perrone destaca que la Argentina liberalizó para InE su sector de servicios. En particular, el acceso al mercado en un 34,8 % en el sector comercial, un 37,5 % en comunicaciones, un 80 % en contratación y servicios de ingeniería, un 60 % en distribución, un 94,1 % en servicios financieros y un 100 % en turismo. No hizo concesión alguna en educación, servicios ambientales, servicios sociales y salud, servicios recreativos y culturales, y transporte. Salvo en el área de transportes, en todos los casos asumió mayores compromisos que Chile y Brasil, y un 10 % más que el promedio de Latinoamérica (Perrone, 2010, pág. 81).

Otros acuerdos, como el TRIMs, restringían las facultades de los países para imponer cláusulas con *requisitos de desempeño* para IE, como el aporte al equilibrio de divisas o la generación de valor agregado. Estos acuerdos de la llamada Ronda Uruguay se enmarcarían en el proceso que llevó a la creación de la Organización Mundial de Comercio en 1994 mediante el acuerdo de Marrakesh. El Organismo internacional sería el encargado de administrar los compromisos multilaterales y se convertiría en el principal foro mundial de discusión sobre cuestiones que excedían al comercio.

Por último, Perrone hace referencia a la incorporación de la Argentina al Comité de Inversiones de la OCDE en el año 1996, por la cual se asumió el compromiso de mejorar el clima de inversiones, promover la contribución de empresas transnacionales al desarrollo económico y social, además de minimizar y resolver conflictos. Este grupo de países aceptaba limitar sus *prácticas* a una Guía para Empresas Multinacionales, conformada por una serie de reglas de conducta voluntarias sobre cuestiones como el trato nacional, la no discriminación, los incentivos y disciplinas. Al momento de integrarse, la Argentina introdujo algunas excepciones al *trato nacional*, referidas a licencias de operación en materia de radiodifusión y televisión, transporte internacional por carretera, subsidios financieros para la realización de películas y compras gubernamentales (Perrone, 2010, pág. 84).

#### *42.- Acuerdos de integración regionales.*

Otra cara de los compromisos asumidos entre los años 1989-2001 fue la continuidad del camino de *integración regional* que había iniciado el gobierno de Alfonsín. En este sentido, durante el segundo semestre de 1989, se firmaron decenas de acuerdos con Brasil<sup>306</sup>. Entre sus cláusulas, por ejemplo, se establecía que el país vecino le prestaba USD 100 millones de dólares a la Argentina para nivelar el comercio bilateral. Con Paraguay<sup>307</sup>, en el mismo semestre, se acordaba incentivar la cooperación tecnológica y de inversiones, con la idea de lograr la instalación de empresas para exportar

---

306 DECLARACIÓN DE URUGUAYANA DE LOS SRES. PRESIDENTES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL.

desde ese país. También se promovía la creación de *empresas conjuntas* y se otorgaban mutuamente el *trato nacional* para los productos del otro país, con la idea de obtener un equilibrio dinámico en la balanza comercial.

Un punto relevante del período lo constituye la firma del Tratado de Asunción en el primer semestre de 1991, por parte de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que dio lugar a la conformación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>308</sup>. La iniciativa tenía por objetivo convertir a la región en un área de libre comercio para el año 1995, para luego pasar a niveles mayores de integración con un arancel externo común hacia terceros países. Este ambicioso proyecto regional se enmarcaba en un objetivo más amplio de formación de un área de libre comercio americana, en el marco del llamado *Regionalismo Abierto* (Mussachio, 2007, pág. 4) mediante el cual la integración regional era vista como un paso previo o una plataforma hacia regímenes de liberalización mayores.

Colombo sostiene, citado por Giglio y Roark, que el Gobierno utilizó al Mercosur primordialmente como un instrumento de expansión comercial que le permitiría: “...generar confianza para atraer inversiones, crear mejores condiciones de inserción en los mercados internacionales, facilitar la negociación conjunta en los foros económicos internacionales y lograr un mejor posicionamiento para negociar la conformación de áreas de libre comercio mayores” (Giglio & Roark, 2012, pág. 69). Un dato a destacar indica que el Tratado de Asunción no menciona a la atracción de inversiones como uno de sus objetivos.

La integración con otros países de la región también se aceleró mediante la firma de acuerdos multilaterales desde la plataforma del Mercosur, denominados ACE, además de otros acuerdos de carácter bilateral. Durante

---

307 ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA E INTEGRACIÓN SUBREGIONAL Y FRONTERIZA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

308 **TRATADO PARA LA CONSTITUCIÓN DE UN MERCADO COMÚN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA, LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY -TRATADO DE ASUNCIÓN-**.

el año 1990 se alcanzaron acuerdos para acelerar el proceso de integración con Chile<sup>309</sup> y Venezuela<sup>310</sup>. Ya no habría créditos recíprocos y en la liberalización se incluía, además de los bienes, la libre circulación de capitales, servicios y mano de obra. Mientras tanto, con Brasil<sup>311</sup> se firmaba en 1993 un protocolo específico para favorecer la creación de *empresas binacionales*.

Con Ecuador<sup>312</sup>, en el mismo año 1994 en el cual se firmaba el TBI, la Argentina acordaba otorgarle préstamos para financiar la compra de bienes argentinos con destino la construcción de carreteras en Ecuador, lo cual representa una combinación de *prácticas* de distintos períodos. Algo similar ocurría con Bolivia en 1994<sup>313</sup>. Junto con la firma del TBI, el gobierno argentino le otorgaba un préstamo para financiar obras públicas, creaban una comisión para incentivar el libre tránsito y alentaban inversiones de capitales argentinos y bolivianos con vistas a la exportación de productos. Otro acuerdo con Bolivia del año 1996<sup>314</sup> mostraba la atención especial que siempre había existido en esta relación bilateral para que los empresarios

---

309 BASES GENERALES PARA LA SUSCRIPCIÓN DE UN ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE CHILE.

310 MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO RELATIVO A LAS BASES GENERALES PARA EL ACUERDO MARCO DE LIBERACIÓN COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE VENEZUELA.

311 ANEXO IV AL PROTOCOLO 5: EMPRESAS BINACIONALES ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL.

312 PROTOCOLO FINANCIERO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

313 DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA

314 DECLARACIÓN PRESIDENCIAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA.

argentinos invirtieran en Bolivia. En estos casos se hacía referencia a la participación de empresarios en las privatizaciones del otro país, sobre la base de reglas claras y seguridad jurídica.

Con Brasil la Argentina no firmó un TBI. No obstante, en el año 1996 se buscó dar un marco jurídico para la instalación de empresarios del otro lado de la frontera<sup>315</sup>. En dicho acuerdo los gobiernos decidieron otorgar a los empresarios el *trato nacional*, pero de acuerdo a lo que se estableciera en la legislación nacional. Es decir, *reenvío al derecho interno*.

En esta línea regional, es interesante ver el caso de la elaboración conjunta por parte de Mercosur de un *Protocolo sobre Promoción y Protección de Inversiones provenientes de terceros Estados* (llamado Protocolo de Buenos Aires). Es decir, de aplicación para IE de países no miembros del Mercosur. Sancionado en la Argentina en el año 1995 mediante la Ley N° 24.554, el mismo tenía como antecedentes la Decisión N° 11/93 del Consejo del Mercado Común, llamada *Protocolo de Colonia de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el Mercosur*<sup>316</sup> dictada con el fin de promover las inversiones entre los Estados parte del Mercosur, que se analiza a continuación del presente acuerdo.

Uno de los objetivos propuestos del acuerdo para InE de terceros Estados del Mercosur era no crear condiciones diferenciales que distorsionaran los flujos de inversiones. En otras palabras, no competir en una espiral de incentivos que beneficiaran a los IE en desmedro de los Estados. En esta línea, por el artículo primero se comprometían a no brindar beneficios mayores a los que se fijaban en el protocolo (Herz, 2003, pág. 5).

Acordaban, además, otorgar un tratamiento *justo y equitativo* a los inversores de Terceros Estados, y no perjudicar su gestión, mantenimiento,

---

315 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL SOBRE FACILITACIÓN DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES.

316 Ninguno de los dos entró en vigencia por falta de ratificación legislativa. Fueron derogados por el Consejo del Mercado Común (decisión 30/10).

uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias. Se les podría otorgar un tratamiento no menos favorable que el otorgado a las inversiones de sus propios inversores nacionales o a las inversiones realizadas por inversores de otros estados. Pero no se le extenderían los beneficios establecidos a terceros Estados producto de su participación en zonas de libre comercio, unión aduanera, mercado común, o acuerdo regional similar. Esto implicaba no sumarlos a esquemas de *discriminación positiva*.

Entre otros puntos, el acuerdo contiene una cláusula modelo para *regular expropiaciones*<sup>317</sup> o medidas con los mismos efectos y sobre la subrogación. Por otra parte, se comprometían a hacerse consultas, incluso de carácter previo antes de introducir modificaciones sustanciales a las reglas generales del acuerdo. Esto podía considerarse un mecanismo interesante de resguardo y armonización legislativa. No obstante, los esfuerzos en este sentido no avanzaron, como sugiere Cano Linares: “...*los Estados siguen compitiendo en solitario en activar sus economías, tratando, cada uno en forma independiente, de hacer mas atractivas las deseadas inversiones extranjeras*” (Linares, 2007, pág. 40).

A lo dicho se agregaban cláusulas sobre *resolución de conflictos* que priorizaban la solución amistosa. En caso que no hubiera podido solucionarse en un plazo prudencial (no se mencionaba un plazo específico

**317 “...Ninguno de los Estados Partes tomará medidas de nacionalización o expropiación ni ninguna otra medida que tenga el mismo efecto contra inversiones que se encuentren en su territorio y que pertenezcan a inversores de Terceros Estados, a menos que dichas medidas sean tomadas por razones de utilidad pública o de interés social, sobre una base no discriminatoria y bajo el debido proceso legal. Las medidas serán acompañadas de disposiciones para el pago de una compensación justa, adecuada y pronta u oportuna. El monto de dicha compensación corresponderá al valor de la inversión expropiada...Los inversores de un Tercer Estado, que sufrieran pérdidas en sus inversiones en el territorio del Estado Parte, debido a guerra u otro conflicto armado, estado de emergencia nacional, revuelta, insurrección o motín, recibirán, en lo que se refiere a restitución, indemnización, compensación u otro resarcimiento, un tratamiento no menos favorable que el acordado a sus propios inversores o a los inversores de otros estados”.**



como si lo hacían algunos TBIs) si podría ser sometida a un tribunal arbitral o los tribunales locales. La cláusula sobre *transferencias de divisas* indicaba que debían ser efectuadas sin demora y en moneda convertible.

En síntesis, la lectura del *Protocolo de Inversiones de terceros Estados* no permite identificar *prácticas* distintas a las incluidas en los TBIs. Esto implica que en una instancia de elaboración *simétrica* de acuerdos internacionales, en la cual podrían haberse fijado, a nivel Mercosur, objetivos de *emisión regional de normas* sobre InE, las *prácticas* adoptadas no fueron más que una reproducción de lo ya establecido en los tratados bilaterales de inspiración neoliberal con países centrales. En otros términos, no se aprovechó el espacio colectivo regional para tomar la iniciativa en la *emisión de prácticas* regulatorias de las InE, ni en asegurar mayores derechos para los países receptores de InE. Aunque también es correcto decir que cualquier cláusula de este tipo debía encontrar la forma de sortear el límite de la CNMF.

Ahora bien, la conclusión del párrafo anterior debe leerse junto con el análisis del *Protocolo de Colonia de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el Mercosur* de 1994, que tampoco entró en vigencia, pese a la sanción del parlamento argentino por Ley N° 24.891. Brasil no lo ratificaría, en línea con la falta de ratificación legislativa de los TBIs que había firmado a principios del ciclo *neoliberal*. El fin propuesto por el Protocolo de Colonia era crear condiciones para las inversiones mutuas entre los países del Mercosur, de manera de intensificar la cooperación y el proceso de integración, todo lo cual incrementaría la prosperidad de los cuatro Estados.

Entre las diferencias con el firmado para aplicar sobre InE de terceros países, el Protocolo de Colonia otorgaba el *trato nacional* como regla para la etapa de *admisión y establecimiento* de las IE, salvo muy contadas excepciones que se detallaban en el anexo<sup>318</sup>. La consideración de las

318 Argentina: propiedad inmueble en zonas de frontera: transporte aéreo: industria naval: plantas nucleares: minería del uranio; seguros y pesca. Brasil: compras gubernamentales, exploración y explotación de minerales; aprovechamiento de energía hidráulica; asistencia de la salud: servicios de radiodifusión sonora, de sonidos e imágenes y demás

mismas resulta útil para considerar las coincidencias y diferencias entre los sectores en los cuales se restringían las InE.

A su vez, en el artículo tercero se establecía la imposibilidad de fijar *requisitos de desempeño* como condición para dicho establecimiento, la expansión o el mantenimiento de las inversiones. Tampoco podían requerirse o exigirse compromisos de exportar mercancías, o fijar que ciertas mercaderías o servicios se adquirieran localmente, u otro requisito similar. Este tipo de cláusulas representaba una restricción adicional a las políticas públicas de los países receptores de IE. La única excepción frente a la aplicación de esta práctica era la establecida entre la Argentina y Brasil para el sector automotriz.

También en la cláusula sobre *transferencias de divisas* el acuerdo firmado para regir entre los países del Mercosur introducía una diferencia con respecto a lo previsto para regir con terceros Estados. Se decía que las transferencias sería efectuadas sin demora y en moneda de libre convertibilidad, pero que se harían: “...conforme con los procedimientos establecidos por la Parte Contratante en cuyo territorio se realizó la inversión, los cuales no podrán afectar la sustancia de los derechos previstos en este Artículo”. Este matiz en cuanto al *reenvío al derecho interno* es significativo, aunque tampoco puede deducirse de él consideraciones directas sobre la *Razón de Estado*. Se apelaba también al mismo *reenvío al derecho interno* para definir que se consideraba por inversión.

---

servicios de telecomunicaciones; adquisición o arrendamiento de propiedad rural: participación en el sistema de intermediación financiera, seguros, seguridad y capitalización: construcción, propiedad y navegación de cabotaje e interior. Paraguay: propiedad inmueble en zonas de frontera: medios de comunicación social: escrita, radial y televisiva; transporte aéreo, marítimo y terrestre: electricidad, agua y teléfono; explotación de hidrocarburos y minerales estratégicos: importación y refinación de productos derivados de petróleo y servicio postal. Uruguay: electricidad: hidrocarburos: petroquímica básica: energía atómica: explotación de minerales estratégicos: intermediación financiera: ferrocarriles: telecomunicaciones, radiodifusión: prensa y medios audiovisuales.

Existía otra diferencia entre ambos acuerdos. En el Protocolo de Colonia el plazo de negociación en caso de conflictos sobre la interpretación del tratado se fijaba expresamente en el artículo noveno y se extendía por seis meses. Existía la opción de llevar la controversia a un tribunal arbitral ad hoc en el ámbito del Mercosur, además de la opción de los tribunales locales o los arbitrales internacionales con sede en los países centrales. Una mención especial merece la cláusula sobre el valor a pagar por las expropiaciones. En el caso de una expropiación el valor a pagar debía ser, de acuerdo al artículo cuarto, el valor real<sup>319</sup> al momento de anunciar la medida. Esta expresión resultaba menos detallada y específica que el acuerdo para terceros Estados, lo cual daba más autonomía a la legislación autónoma de los países para regularlo como lo consideraran conveniente.

Por último, en el año 1999 se aprobó por medio de la Ley N° 25.223 el Acuerdo sobre Arbitraje Internacional del Mercosur. A partir de sus cláusulas, si bien podía acordarse ceder la jurisdicción de los tribunales ordinarios estatales en favor del arbitraje internacional, se limitaba su aplicación a cuestiones comerciales y a los conflictos entre privados. Las partes podrían elegir el derecho a aplicar para solucionar la controversia en base al derecho internacional privado y sus principios, así como al derecho del comercio internacional.

Con Australia y Nueva Zelanda<sup>320</sup> firmarían una declaración en 1999 sobre principios de Inversión. Se comprometían a no expropiar InE, ni tomar medidas similares, excepto por razones de utilidad pública y en forma no discriminatoria, de conformidad con las leyes de cada Parte y los principios

---

**319 “...El monto de dicha compensación corresponderá al valor real que la inversión expropiada tenía inmediatamente antes del momento en que la decisión de nacionalizar o expropiar haya sido anunciada legalmente o hecha pública por la autoridad competente y generará intereses o se actualizará su valor hasta la fecha de su pago”.**

320 DECLARACIÓN SOBRE PRINCIPIOS DE INVERSIÓN MERCOSUR (ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY Y URUGUAY) - CER (AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDIA).

del derecho internacional. Había en este último texto un objetivo que daba contenido a la idea de crear un *clima de inversiones*: “...mantener sus actuales esfuerzos en aras del mejoramiento y la mayor liberalización de sus regímenes de inversión a fin de promover un ambiente de inversión estable y transparente”. Un documento similar se firmó en el año 2000 con el grupo EFTA, integrado por Suiza, Islandia, Noruega y Lichesteing sobre comercio, servicios e inversiones.

#### *43.- Ley de inversiones extranjeras N° 21.382 y Decreto N° 1853/1993*

Como se mencionó en la introducción del capítulo, la Ley de Emergencia Económica N° 23.697 derogó en su capítulo VI el requisito de la aprobación previa para la admisión de inversiones extranjeras en el país. Esto tuvo como consecuencia una apertura unilateral para el establecimiento de InE, a partir de la eliminación de la discriminación entre inversiones nacionales y extranjeras. La Ley dispuso además la sanción de un régimen que facilitaría la remisión de utilidades de IE. A su vez, autorizó al Poder Ejecutivo a suscribir acuerdos para permitir la aplicación de sistemas de seguros de inversiones hechas en el exterior, tanto de origen nacional como gestionados por organismos internacionales (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 42).

También se dictaron un conjunto de normas jurídicas complementarias con vistas a promover el ingreso de capitales del exterior. Por caso, en noviembre de 1989, el Decreto N° 1225 eximió por el término de seis años a los inversores extranjeros registrados del pago del impuesto especial previsto en el artículo dieciseis de la referida Ley N° 21.382. El tributo fue finalmente eliminado por la ley N° 23.760 de 1990. En tanto, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2284/1991 de Desregulación Económica equiparó a los empresarios locales con los IE, al derogar, en su artículo veintiuno, todas las preferencias adicionales establecidas en los Artículos tercero y onceavo del Decreto N° 1224 de 1989 sobre Compre Nacional. Las preferencias sólo subsistirían a igualdad de precios entre los productos de origen nacional respecto a los importados, o a igualdad de ofertas de obras o servicios entre empresas de capital nacional o extranjeras.

En resumen, los cambios introducidos a la Ley de IE por normas como las Leyes N° 23.697 y 23.760 equipararon a los IE con inversores locales. No habría en adelante restricciones en el DIE por eventuales crisis de divisas y desaparecía el registro como *práctica* de control sobre el sector. El único que permanecía activo, y se utilizaba a título informativo, era el registro creado por la Ley N° 22.426 de transferencia de tecnología, para actos celebrados entre empresas independientes, como también aquellos celebrados entre una empresa local de capital extranjero y la empresa que directa o indirectamente la controlara, u otra filial de ésta última. El resultado de todo este proceso de cambios legales fue una desregulación sustancial del DIE. En la visión de Perrone, el proceso tuvo lugar sin una adecuada sistemática legal, lo cual repercutió en el establecimiento de un régimen poco claro e inconsistente (Perrone, 2010, pág. 79).

En este contexto y con el fin de unificar el DIE, en el año 1993 se dictó el decreto N° 1853/93, que buscó introducir en un mismo cuerpo legal las modificaciones comentadas a la Ley N° 21.382. Dicha tarea estaba justificada, de acuerdo a sus considerandos, en función de que: “...*todo proceso de inversión con destino a las actividades productivas requiere de un régimen jurídico que brinde certidumbre, permanencia, transparencia y seguridad*”. En línea con dicho planteo, todas las normas dictadas por el Banco Central que afectaban la transferencia de utilidades fueron dejadas sin efecto. En particular, la Comunicación “A” 2161 de 1993 que fijaba requisitos tanto para el ingreso como para egreso de capitales (Perrone, 2010, pág. 80). El resultado sería, para Arceo y Lucchi, la transformación del DIE en una simple enumeración de derechos en favor de las InE (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 43).

#### *44.- Hidrocarburos. Entre la provincialización y la compra de YPF por IE*

Un caso interesante de analizar, cuya consideración ya tuvo lugar en capítulos anteriores, es el de la regulación de los hidrocarburos. A pocos meses de asumido el gobierno de Carlos Menem se dictó el decreto N° 1055/89. El mismo representó un cambio de paradigma significativo. En línea con el *saber neoliberal*, se desregulaba el sector y el petróleo se

convertía en una mercancía más (Barneix, 2012, pág. 2). Quien lo producía podía disponer de lo obtenido y venderlo al mercado interno o al exterior. Esta definición modificaba las *prácticas dirigistas* que desde 1930 priorizaban el abastecimiento interno, procuraban ahorrar divisas sustituyendo importaciones energéticas y se ponían como objetivo la obtención del recurso de forma más económica que los precios en dólares del mercado mundial, con la estatal YPF como actora principal del mercado.

El decreto N° 1055/89 se ocupaba también de revertir áreas que tenía YPF y disponer su licitación con miras a empresas del sector privado, mayormente integrado por IE. En esta ruptura, las provincias hidrocarburíferas obtenían beneficios como la obtención de regalías por las nuevas áreas sujetas a explotación, cuando quien las cobrara hasta ese momento era la Nación, así como aceptar la administración de áreas de bajo rendimiento.

En adelante, los marcos normativos sobre hidrocarburos comenzaron a dirigirse directa o indirectamente a tres actores, con intereses e incentivos diferentes. Por un lado estarían los intereses de la Nación, de la gubernamentalidad que miraba la política exterior y la búsqueda de InE, pero también el *Orden Público* vinculado al equilibrio de divisas, al gasto público y la *Balanza de Pagos*. Por otro lado estaban las provincias petroleras y sus aspiraciones por obtener mayores niveles de recaudación tributaria vía regalías, mejoras en los niveles de empleo local, minimizar el daño ambiental y, crecientemente, una especie de co-gobierno con la Nación en materia de definición de políticas públicas sobre los recursos naturales ubicados en sus territorios.

Luego de este primer impulso, en noviembre de 1992 se concretaría por Ley un cambio definitivo. Bajo el slogan de la provincialización de los hidrocarburos, la Ley N° 24.145 convirtió YPF Sociedad del Estado en una Sociedad Anónima. La Ley declaraba que transfería: “...*el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias*”, para después proponer una larga enumeración de excepciones y sostener que esto recién tendría lugar cuando vencieran las concesiones que había dado la Nación, plazo que involucraba en muchos casos los siguientes veinte años.

A su vez, se encomendaba al Ejecutivo Nacional la conformación de una comisión con el fin de redactar un proyecto de modificación de la Ley de Hidrocarburos N° 17.319, para adaptarlo a la provincialización de los hidrocarburos. El artículo más trascendente convertía a YPF en Sociedad Anónima, con mayoría de la Nación y las Provincias, que se hacían de las acciones pero se comprometían a venderlas a privados hasta el 50 % del capital accionario.

La provincialización no fue solo una promesa de delegación en favor de las provincias de la facultad de *emisión de normas* derivada del dominio del recurso natural. Incluyó beneficios económicos considerables, como reconocer a favor de ellas regalías mal liquidadas de años anteriores, que sumaban cientos de millones de dólares y que podrían aplicarse para comprar las acciones clase B de la nueva YPF S.A.. Es decir, a partir de un reconocimiento de deuda, las provincias consiguieron una participación accionaria en la principal empresa del país. En consecuencia, los intereses de las administraciones provinciales se complementaron con el proceso de privatizaciones, que dio como resultado una menor presencia de empresas estatales en el mercado, junto al recorte de la capacidad gubernamental de dictar normas autónomas por la delegación de facultades en las provincias.

El avance prosiguió en el año 1994 con la Reforma de la Constitución Nacional y la incorporación del artículo N° 124: “*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”. Esta sola oración implicaba la confirmación de la autoridad provincial sobre los recursos naturales de su territorio, como si la Nación fuera un ente abstracto que no tuviera más base física que la Capital Federal.

En el año 1995 se votó la Ley N° 24.474, que autorizó al Estado Nacional a vender todas las acciones de YPF, incluso la acción de oro, necesaria para tomar las decisiones más importantes en la compañía. El proceso se cerró antes del fin del mandato del presidente Menem, en 1999. La petrolera española Repsol S.A. adquirió el 97,46 % del capital social de la empresa, con un desembolso de USD 15.047 millones entre pagos al sector público y privado. En esta operación el Estado recaudó USD 2.853 millones que

fueron destinados a cubrir el persistente déficit fiscal (Barrera, 2012, pág. 107). Las provincias también vendieron sus acciones a la empresa extranjera, por lo que YPF S.A. quedó en manos de IE de origen español (Barneix, 2012, pág. 4).

El caso grafica el proceso de retracción del intervencionismo público en la gubernamentalidad del sector de hidrocarburos del país, que antes del neoliberalismo contaba con normas *dirigistas* que privilegiaban objetivos en línea con la *Razón de Estado* y la actuación de una empresa estatal que dominaba más del 50 % de la oferta energética. Diez años después, la empresa había sido vendida a un IE y la capacidad regulatoria sería parcialmente delegada a Estados provinciales que no tenían por objetivo resguardar la *Razón de Estado*.

#### 45.- *Leyes durante la gubernamentalidad neoliberal*

El desarme de las *prácticas dirigistas* y su relación entre *derechos de IE* y la *Razón de Estado* contó igualmente con matices. La Ley de Reforma del Estado N° 23.696 del año 1989 dispuso modificar el artículo sesenta y cinco del Decreto-ley de Radiodifusión de la dictadura militar N° 22.285, para facilitar el proceso de privatización de los medios de comunicación en manos del Estado. No obstante, dejó una restricción para los IE en el artículo cuarenta y cinco, al impedir a los futuros propietarios de medios audiovisuales: “...*tener vinculación jurídica societaria u otras formas de sujeción con empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras*”. Había en este punto un resabio de la tradición dirigista que sobrevivía en la gubernamentalidad *neoliberal*, pese al abandono de las razones de *seguridad nacional* que habían justificado esta excepción al *trato nacional* en materia de comunicación pública.

Ahora bien, lo ocurrido con esa excepción que integraba el pequeño grupo de sectores sobre los cuales imperaban restricciones a la admisión y establecimiento no fue lo que ocurrió en otras áreas de la actividad económica. La equiparación entre los IE y los empresarios locales, basada en la nueva redacción de la Ley N° 21.382, se extendió a todas las Leyes de



promoción de inversiones en sectores específicos, que desde la década de 1950 habían interactuado con el DIE. En otras palabras, al eliminarse el régimen de registro de InE, los impuestos especiales, los controles sobre la remisión de utilidades y otras medidas discriminatorias, los IE pudieron participar de todas los regímenes de promoción de inversiones en condiciones de igualdad absoluta con los locales.

Entre ellos se cuenta la Ley N° 24.196 de Inversiones Mineras, sancionada en el año 1993, que estableció un registro habilitante administrado por la Autoridad de Aplicación, a los efectos de anotar a quienes pretendieran acogerse a los incentivos de la norma, pero sin discriminar entre inversores nacionales y extranjeros. Entre sus incentivos figuraba asegurarles a los IE la estabilidad fiscal por treinta años, la amortización acelerada del impuesto a las ganancias, aranceles de importación cero para bienes de capital y exención del impuesto al cheque e impuestos provinciales. En lugar de fijarse, como bajo la inspiración *dirigista, requisitos de cumplimiento*, en la ley solo se hablaba del deber de informar a la autoridad de aplicación las tareas y estudios a ejecutar por parte de los inversores y su cronograma. La Autoridad de Aplicación emitiría un certificado luego de verificar el cumplimiento de los planes presentados en cada ejercicio fiscal.

En la misma línea, la Ley N° 24.857 del año 1997 de Estabilidad Fiscal para la Actividad Forestal se ocupaba de dar seguridad jurídica a inversores, sean estos extranjeros o locales, y asegurarles estabilidad fiscal por treinta y tres años. Ese plazo regía desde la presentación del estudio de factibilidad y para todas las etapas del proceso productivo, desde la implantación hasta la comercialización. Se trataba de una Ley breve, de solo siete artículos, que no obligaba a los inversores a sumarse a una agenda de desarrollo o algo por el estilo.

Dicha norma sería complementada por la Ley N° 25.080 de inversiones para bosques cultivados, la cual buscaba beneficiar la instalación de nuevos proyectos forestoindustriales y la ampliación de los existentes, siempre y cuando se aumentara la oferta maderera a través de la implantación de nuevos bosques. El beneficio era de treinta años de estabilidad fiscal, plazo

que podía ser extendido hasta los cincuenta años, a solicitud de autoridades provinciales. Además, contaba con otros beneficios fiscales en relación al impuesto a las ganancias y al valor agregado. Como innovación, se anotaba que los proyectos de menor escala podrían recibir apoyo económico. Los titulares de los emprendimientos debían inscribirse y obtener la aprobación del proyecto de inversión por parte de la Autoridad de Aplicación. Por último, se agregaba la Ley N° 25.019 del año 1998, que estimulaba un sector industrial como era el de energía eólica y solar a través de medidas como la estabilidad fiscal y una demanda garantizada de lo producido.

Recién durante el año 2001 y con una crisis económica que aumentó la desocupación y la pobreza en el país, se sancionó la Ley N° 25.551 en materia de Compras del Estado y Concesionarios de Servicios Públicos. La misma fijaba preferencias para la adquisición o locación de bienes de origen nacional, en las condiciones que fijaba la Ley. Se trataba de una Ley de “compre argentino” en un contexto de asfixia por la falta de competitividad derivada de la convertibilidad del peso con el dólar y virtual riesgo para el Orden Público.

### **III.- Conclusión**

Michel Foucault analizó a fines de los años 1970 la irrupción del *saber neoliberal*, aunque no llegó a considerar en profundidad las *prácticas* desarrolladas a partir de la década de 1980. Si advirtió que el *neoliberalismo* se diferenciaba del *liberalismo* por su abandono de la idea de gobernar a la sociedad a partir de incentivos naturales, que orientaban a la población de una forma indirecta, no coercitiva. Es decir, sin recurrir a técnicas complejas y minuciosas como habían existido durante el *mercantilismo* y *el dirigismo*. Por el contrario, el neoliberalismo se apoyaría en normas jurídicas para fundar un orden económico, que ya no se consideraría natural, producto de las fuerzas sociales, sino impuesto por la Ley, por el Derecho.

La expresión más clara y característica de esta nueva *racionalidad intervencionista* sería la suscripción de los TBIs como *formato característico* de la etapa. En estos dispositivos se establecieron bilateralmente toda una *red de prácticas* que convertirían al DIE en una sucesión de derechos de los IE y cercenarían a la gubernamentalidad de las herramientas que le hubiesen permitido alinear las InE con los objetivos de planificación del desarrollo. Al punto de introducirse cláusulas de ultraactividad para proteger a los IE aun cuando los países hubieran denunciado los tratados. Vale destacar que la Argentina firmó este tipo de acuerdos con países de todos los tamaños y orientaciones, desde Cuba a Estados Unidos, de China a Suiza. En la región sobresale el ejemplo de Brasil, cuyos gobiernos firmaron en los años noventa algo más de una decena de TBIs, pero luego, con el paso del tiempo, optaron por no tratarlos parlamentariamente<sup>321</sup>.

A este régimen amplio y de difícil derogación, lo complementó la modificación de la Ley N° 21.382, que en rigor equiparó los derechos de los IE con los nacionales sin discriminaciones de ningún tipo. En consecuencia, convirtió toda la legislación en normativa que directa o indirectamente regula y afecta a las InE. Al punto que desde un impuesto municipal, hasta un cambio normativo general podían ser considerados, por ejemplo, una afectación al *trato justo y equitativo*.

En adelante no habría nuevas normas específicas para regular InE. En función de ello, el DIE se vió reducido a los TBIs, casi idénticos entre sí, y a una Ley específica de unos pocos artículos, que establecía la igualdad absoluta de los IE y los locales. En algún punto, este régimen opuesto al *dirigismo* lo era también a las circunstancias que habían hecho posible su irrupción sin atenuantes en la gubernamentalidad argentina. Es decir, a la ocurrencia de una crisis como la de 1989. En tal sentido, la bilateralidad de sus cláusulas parecía indicar que solo una crisis global y profunda podía

---

321 Brasil suscribió trece tratados entre 1956 y 1998 (la mayoría entre 1994 y 1995), incluso con importantes inversores como el Reino Unido, Países Bajos, Alemania, Francia e Italia, pero sólo ratificó uno de ellos, el firmado con Paraguay, en 1956 (Arceo & De Lucchi, 2012, pág. 51).

desafiar a este nuevo saber, que no ofrecía fisuras por las cuales podía colarse la *Razón de Estado*.

Frente a ese escenario de un DIE simplificado y sin matices, sin reglas ni excepciones fundadas en la emergencia, la tesis adoptó el camino de incluir en el análisis algunas de las normas jurídicas que regulan indirectamente a los IE, como son los regímenes propios de las actividades en las que se registra mas presencia de IE, como el de hidrocarburos, la deuda pública, las empresas de servicios privatizados o Leyes de promoción industrial, además del manejo de las divisas. De allí que, como recurso para referir al DIE en adelante, se hable del “DIE y Leyes asociadas”. Ciertamente, estas normas también estuvieron sujetas a cambios inspirados en el saber neoliberal, pero el hecho de no estar directamente relacionados con los IE permitía a la gubernamentalidad introducir algunas cláusulas que no fueran solo una ampliación de derechos hacia los inversores en general y una desregulación del sector.

En este sentido, el régimen de promoción de inversiones en sectores específicos, como el minero o forestal, representó un mecanismo residual *dirigista* de planificación gubernamental de las inversiones tanto locales como de IE, que permitía adoptar medidas para direccionar inversiones vía “incentivos”, sin afectar los compromisos bilaterales de los TBIs. Este ejemplo minoritario, puesto a modo de excepción dentro de la *tradición regulatoria neoliberal*, no resulta un obstáculo para afirmar que se trata de una etapa con una profunda coherencia interna entre todas las normas que la integran. La misma contaría entre sus características la elaboración de una *red de prácticas* que tuvieron por objetivo superar la fragmentación normativa del DIE y que operó en el marco de una *tradición regulatoria predominante* que estaba plenamente vigente en los países centrales.

### **Prácticas regulatorias de las IE.**

La mayoría de las *prácticas* que se utilizaron durante el período considerado no serían novedosas, como la *prórroga de jurisdicción* en favor de tribunales arbitrales, aunque si lo sería su extensión a disputas directas entre

el IE y el Estado receptor de la inversión, la CNME, el *Trato Nacional* o la regulación de las *expropiaciones*. En tanto, si serían nuevas otras como la *expropiación indirecta*, el *trato justo y equitativo* o la *ultraactividad* de las normas con incentivos para InE. Una novedad adicional consistiría en que las *prácticas* ya no estaban orientadas hacia objetivos que fueran más allá de la simple atracción de InE, sin contrapartidas o requisitos para acceder a esos derechos.

Asimismo, vale decir que *prácticas* como *expropiación indirecta*, el *trato justo y equitativo* o la *ultraactividad* constituían una seria limitación para la gubernamentalidad, producto del alto costo que podía significar en términos de demandas internacionales, cualquier alteración de las condiciones normativas posteriores a las inversiones.

El resultado podría resumirse en el establecimiento de *prácticas* que profundizaban una *igualdad asimétrica* entre IE y nacionales, invisibilizaban la *Razón de Estado*, salvo en casos extremos y no permitían una recepción activa por parte de la gubernamentalidad en las regulaciones *bilaterales*. Vale decir también que este proceso fue acompañado por altas cuotas de discrecionalidad colocadas en cabeza del Poder Ejecutivo, al punto que una parte importante del marco normativo de las privatizaciones fue adoptado por Decretos y no por Leyes del Congreso Nacional.

### **Relaciones entre derechos de los IE y la *Razón de Estado*.**

Durante el período se produjo una retracción de la *Razón de Estado*, con excepciones muy recortadas en las cláusulas de *admisión y establecimiento* y en menor medida las *transferencias de divisas* de los TBIs. Ya no habría preocupaciones territoriales, de seguridad nacional y serían minimizadas las crisis de *Balanza de Pagos*. Como dato puede agregarse que los préstamos de los organismos multilaterales de crédito y los flujos de inversiones desde los países centrales en esos años habían consagrado el espejismo de que las crisis de divisas eran problemas del pasado.

Lo cierto es que la ausencia de referencias a medidas de emergencia en caso de afectarse la *Razón de Estado*, no obturaba la ocurrencia de los problemas si las condiciones económicas adversas finalmente se producían, como había

ocurrido en crisis como la de 1890, 1930 o 1989, entre otras. Quitar esas cláusulas con restricciones de *derechos a los IE* podía repercutir en una atracción de InE en el corto plazo, e influir en la escasez o la abundancia de un determinado bien o servicio. Pero lo que no podía hacer era decretar la superación de la escasez cuando esta se producía, como ocurrió en el año 2001. Lo dicho pone en evidencia el rol asignado a la *Razón de Estado* en el esquema de los TBIs. No se trataba, desde ya, del lugar que había ostentado con la regulación *dirigista*, pero tampoco sería el salvavidas de emergencia como bajo el *saber liberal*.

De todas formas, no todos los TBIs eran iguales, aunque como regla puede afirmarse que así como representaron una notable jerarquización del DIE, inclinaron hacia los IE el equilibrio entre la *Razón de Estado* y sus derechos. De allí que resultara llamativa la revelación de que precisamente en el TBI con Estados Unidos esa nuevo equilibrio encontraría sus límites en el artículo XI, por razones de seguridad y orden público: “*El presente Tratado no impedirá la aplicación por cualquiera de las Partes de las medidas necesarias para el mantenimiento del orden público, el cumplimiento de sus obligaciones para el mantenimiento o la restauración de la paz o seguridad internacionales, o la protección de sus propios intereses esenciales de seguridad*”. La excepción explicitada en el acuerdo con Estados Unidos evidencia, por un lado, la instauración de una nueva cláusula de *igualdad asimétrica*. Esto pues el costo para un país periférico de desconocer lo acordado con Estados Unidos por razones de Orden Publico era mucho mayor que si lo hacía Estados Unidos con el país periférico.

En síntesis, la regulación neoliberal no implicó un retorno de la *Razón de Estado* al lugar que ocupaba bajo el *saber liberal*, dispuesta a reaccionar en caso de excepción o emergencia. Era otra cosa. El *neoliberalismo*, en particular en países periféricos como la Argentina, invisibilizó la *Razón de Estado*. Ya no habría salidas de emergencia o vidrios para romper en caso de necesidad si las condiciones económicas se volvían adversas y se pretendía tomar medidas temporarias de control y administración de la escasez.

**Condición de país tomador de normas.**

Como se dijo, en una primera lectura vinculada a la condición de *país tomador de normas*, se entiende que la *regulación bilateral* representada por los más de cincuenta TBIs implicó un serio condicionamiento para la *autonomía regulatoria* de la Argentina. Sus cláusulas de *trato justo*, *expropiación indirecta*, *tribunales arbitrales* a los que podían concurrir los inversores y la *ultraactividad de las normas*, constituían un bloque cerrado cuya llave se quedarían los inversores.

Asimismo, el *trato nacional* sin condiciones ni discriminaciones hacia los IE, que resultó de la modificación de la Ley N° 21.382, terminó por fracturar el trabajoso esfuerzo de los países periféricos para contruir una red de *prácticas simétricas*. Bajo el *saber neoliberal*, los acuerdos bilaterales *simétricos* y *asimétricos* contendrían las mismas *prácticas*. En este sentido, no alcanzarían para romper esa percepción las pocas excepciones como podían ser el recurso del *reenvío al derecho interno* o las reglas diferentes para acordar *expropiaciones*, introducidas en acuerdos como los destinados a regir en el ámbito del Mercosur. Esta observación permite calificar a la gubernamentalidad del período *neoliberal* como la más pasiva y dependiente registrada desde la independencia.

Vale en este sentido la comparación con circunstancias acontecidas a mediados del siglo XIX, en el contexto de la firma de los nueve Tratados de Comercio y Navegación por parte de gobiernos argentinos en plena guerra civil entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires. Allí también se había decidido hacer extensivos a los IE de países periféricos los derechos concedidos *asimétricamente* a IE de países centrales. De eso se trataba el llamado *multilateralismo alberdiano* que se analizó en el caso ocho. Esta idea se interpreta que ayuda a explicar el record regional de más de cincuenta TBIs firmados por la Argentina en los años 90. El punto es que, más allá de su eficacia para atraer InE o no, lo que se observa son sus efectos sobre las normas *autónomas* y *simétricas*, que no consiguieron diferenciar sus regímenes respecto de los concedidos a los países centrales. En otras palabras, no hubo en los años 90 *discriminaciones positivas* relevantes en materia de regulación de inversiones con los países de la región, como había ocurrido durante el dirigismo o incluso el liberalismo.

En esos casos, se había observado que el país había sacado provecho de algunas *prácticas* del centro e incluso se había convertido en *emisor de prácticas* con las cláusulas Calvo y Drago.

En definitiva, la excesiva *bilateralización* tiñó con su *asimetría* al DIE y al resto de las normas asociadas y *autónomas*. Junto a ello, cristalizó la posibilidad de proponerse otros objetivos gubernamentales que pudieran afectar a las InE, como ser adoptar algunas *restricciones* en materia ambiental, el desarrollo en la frontera, la agregación de valor industrial a las materias primas o la integración regional. En ese contexto, los tratados de Integración regional no aportarían una mayor autonomía regulatoria respecto del DIE *asimétrico*, en la medida que no disponían de cláusulas sobre inversiones que permitieran establecer un régimen particular.

## **Capítulo Sexto. ¿Hacia una racionalidad gubernamental postneoliberal?**

---

*“...asi es como son las cosas, miren cuan atrapados están. Digo algunas cosas solo en la medida en que creo que pueden hacer posible la transformacion de la realidad”*  
(Foucault, 2018, pág. 46).

### ***1.- Introducción***

El presente capítulo de la tesis representa el de mayor complejidad. En primer lugar por tratarse de un período reciente, cuyo análisis aun no ha sido realizado en profundidad. En este sentido, se estima que el abordaje resulta facilitado por lo analizado y considerado en los cuarenta y cinco casos presentados hasta aquí y el desarrollo de categorías de análisis consolidadas. La propuesta a desarrollar en el capítulo consiste en aprehender de lo analizado hasta aquí para procurar una mirada que haga dialogar a las



tradiciones regulatorias, la trayectoria de ciertas prácticas, los escenarios para la regulación autonómica, bilateral simétrica y asimétrica, los juegos entre la regla y excepción, la estabilidad de las regulaciones autonómicas contrarias a la tradición predominante, entre otros puntos. Todo lo cual debe servir para trazar una caracterización lo más acabada posible del período, con sus continuidades y rupturas.

El análisis tiene presente en todo momento la afirmación realizada en la hipótesis del trabajo. A tal fin, los trece nuevos casos a evaluar, que reúnen un conjunto de cerca de cuatrocientas normas, se estima que pueden aportar elementos adicionales de consideración como para obtener conclusiones de un valor relevante. Asimismo, en atención al interés especial que pretende asignarse al llamado kirchnerismo en la tesis, se plantea ampliar el rango de manifestaciones normativas a analizar. A la regulación *autónoma* vía Leyes y Decretos y la *bilateral* de los acuerdos internacionales, se le agregan una sentencia de la Corte Suprema de Justicia en el caso de un bonista extranjero de la deuda pública y debates parlamentarios en el Congreso de la Nación. Esta apertura hacia la observación de los mecanismos de elaboración de las normas, así como su interpretación judicial, se entiende que colabora en el objetivo de ampliar un más el punto de vista del trabajo.

En línea con la idea de poner a prueba la hipótesis, se recurre a dos procedimientos. El primero implica entender la racionalidad de la etapa en sí, al considerar sus rasgos propios, procesos internos, interacciones normativas e incluso rupturas. Un segundo procedimiento supone un trabajo comparativo respecto de los períodos anteriores, de forma tal de advertir sus continuidades y rupturas en las variables seleccionadas: *prácticas, saberes*, rol de la *Razón de Estado* y la condición de *tomador de normas*.

En cuanto al desarrollo del capítulo, se adopta una subdivisión del mismo en coincidencia con la propuesta de un conjunto de autores, a partir de la evaluación de factores como la *Balanza de Pagos*, la renegociación de la deuda externa y los ciclos de precios de las materias primas. Entre ellos,

Matias Kulfas (2016)<sup>322</sup> interpreta que existieron diferentes kirchnerismos, con matices producto de circunstancias tanto externas como internas a la gubernamentalidad. También coinciden Pablo Gerchunoff y Osvaldo Kacef en dividir el ciclo kirchnerista en etapas. A su criterio, entre 2003 y 2011 se utilizó la política económica como insumo para consolidar un esquema de poder político, en un escenario de presente permanente, de emergencia continua. Mientras que entre 2011 y 2015 se administraron los desajustes macroeconómicos endógenos en un difícil equilibrio entre nuevos y costosos dilemas (Gerchunoff & Kacef, 2016, pág. 1). En palabras de Wainer, el último período estuvo caracterizado por la reaparición del fenómeno de la *restricción externa*, de la crisis de *Balanza de Pagos* (Wainer, 2018, pág. 324).

Un aspecto a tratar en el capítulo, y que Kulfas aborda, tiene que ver con el interés de los gobiernos kirchneristas por ampliar los márgenes de maniobra de la gubernamentalidad, a partir de la reconfiguración de la relación entre la intervención pública en la economía y el accionar del mercado, con sus consecuencias sobre los derechos de los IE (2016, pág. 31). Arceo y Lucchi sostienen que el aumento de las restricciones a las InE a nivel local era parte de un fenómeno más bien regional<sup>323</sup>, luego de una década de desregulación neoliberal (2012, pág. 45). Incluso en la Argentina, los IE tenedores de

---

322 Kulfas (2016) desglosa el denominado kirchnerismo en tres ciclos. Entre 2003 a 2008 de crecimiento económico, que también tuvo lugar entre 2010 y 2011. El período crítico de la gestión, entre 2008 y 2009, junto a las etapas de desaceleración entre en 2012 y 2013. Y el final con estancamiento y retracción en 2014 y 2015. El autor también señala que la política macroeconómica del kirchnerismo atravesó distintos momentos. Al principio debió articular elementos de la transición duhaldista con nuevos instrumentos para llegar a un tipo de cambio competitivo y estable. Los dos periodos inflacionarios, el de 2005 y el de 2007 amenazaron este objetivo, pero hasta 2011 la intención se mantuvo. En esos años el país tuvo superávit de finanzas públicas, las cuentas externas arrojaron buenos números, el saldo comercial fue positivo y esto permitió acumular reservas. Tal situación era inusual en las últimas décadas de Argentina. El hallazgo del primer kirchnerismo, a consideración de este autor, fue la superación de la crisis. En la segunda etapa, la gubernamentalidad se vió limitada por el conflicto con el agro y la crisis internacional, mientras que los esfuerzos implementados no fueron suficientes para generar una política industrial y productiva. En el llamado tercer kirchnerismo se gestionó la escasez con políticas anticíclicas a costa del estancamiento económico (Kulfas, 2016: pág. 31).

bonos y empresas privatizadas fueron ubicados en el lugar de adversarios discursivos, en tanto responsables/beneficiarios del proyecto neoliberal que llevó al país a la quiebra (Fernández Alonso, 2010, pág. 204).

De Piero (2012, pág. 174) marca que este re-posicionamiento estatal luego del pico de la crisis, de recuperación de la autonomía regulatoria y capacidad de decisión, se haría a costa del mercado y de las empresas extranjeras con origen en los países centrales<sup>324</sup>. Desde el punto de vista de la política exterior, autores como Figari y Simonoff hablan de una vuelta del autonomismo heterodoxo puigiano, a partir de gestos como la propuesta de Kirchner de plantear una globalización selectiva, la relación privilegiada con el Mercosur y un neo-desarrollismo de base industrial, con una inserción con acento nacionalista, aislacionista y autárquica (2009).

En esta línea puede anotarse que, al inicio del período, el gobierno norteamericano se encontraba concentrado en otras regiones del mundo en el marco de la lucha contra el terrorismo luego del ataque a las Torres Gemelas en Nueva York. Junto a ello, comenzó un ciclo de buenos precios de materias primas y democracias estables, que entre otros elementos colaboraron para dotar a la región de mayores niveles de autonomía que en el pasado (Ayerbe, 2011, pág. 33). Diana Tussie, citada por Torres, reafirma esta interpretación al sostener que: *“Más allá de los gestos y promesas iniciales de la administración Bush hacia la región, tras el 11 de*

---

323 En el caso de Bolivia, sancionó una Ley en el año 2014, N° 516, de Promoción de Inversiones, aplicable tanto a inversiones nacionales como InE, que fijaba al Estado el rol de planificación económica y social, dirección, promoción y protagonismo en el desarrollo económico del país “con soberanía y dignidad”. El artículo N° 3 disponía que el Estado priorizaba a los inversores bolivianos por sobre los IE.

324 Por caso, el capital europeo, asociado tanto a otras firmas extranjeras como a grupos económicos locales, había pasado a manejar las empresas que ocupaban los lugares más altos en los rankings de firmas por volúmenes de ventas de la Argentina. En 1991 sólo tres empresas (Telefónica, Telecom y Shell) se encontraban dentro de los diez primeros lugares. En 1999, las firmas fueron siete (YPF -la primera-, Telefónica, Telecom, Supermercados Norte, Shell, Supermercados Disco y Carrefour) (Abeles, 1999, pág. 12).

septiembre, EE.UU. literalmente se olvidó de la región (salvo las puntuales y obvias excepciones de Colombia, México y Cuba, que por razones de distinto orden permanecieron siempre dentro la agenda). Este olvido por parte de EE.UU. fue claramente perceptible en el caso argentino, sobre todo en el período entre septiembre de 2001 y fines de 2002. La percepción por parte de algunas agencias norteamericanas que dejar a la Argentina librada a su suerte podía ser disfuncional en muchos aspectos a EE.UU., en conjunción con las mayores perspectivas de normalización institucional y económica que en ese momento mostraba al país, llevaron a que finalmente la administración Bush sacara al país del ostracismo al cual estaba condenado”. En la misma cita, Russell consideraba que: “Recién a partir de fines de 2002, EE.UU. ejerció su poder para facilitar las negociaciones de la Argentina con el Fondo Monetario Internacional (Torres, 2011, pág. 250).

En lo que hace a la economía política argentina, el nuevo escenario de la gubernamentalidad debió convivir con el proceso de extranjerización de las empresas facilitado por el ciclo neoliberal<sup>325</sup>. Sumado a ello, la ausencia de políticas de desarrollo bajo el *saber neoliberal* había ocasionado que las InE no se ubicaran en áreas que aportaran nuevas empresas en el país, aumentos en la demanda de mano de obra nacional o mejoras en la productividad con miras a conquistar el mercado internacional vía exportaciones (Herz, 2003, pág. 3).

En tanto, el *corset normativo* derivado de la ultraactividad de los TBIs, la desregulación vigente producto de la Ley N° 21.382 y la amenaza de los IE de demandar al país en el exterior ante cualquier cambio normativo representaban, como sugiere Echaide, una bomba completa sin desactivar

---

325 En el año 1993, de acuerdo al INDEC, sólo el 32,2 % de las 500 empresas líderes eran de capital extranjero, mientras que para el año 2004 este porcentaje se había elevado hasta el 57,8 %. Además, para el año 2003, del total exportado en ese año por las 500 empresas líderes, el 79 % correspondió a compañías controladas por capital extranjero (Perrone, 2010, pág. 6). Frechero agrega que esas empresas controladas por IE contribuían con el 81% del valor agregado de las 500 mayores compañías del país. Se trata de una de las mayores presencias de inversión extranjera a nivel mundial (Frechero, 2007).

(Echaide, 2013, pág. 8). Así, los dilemas y desafíos de la gubernamentalidad post 2001 no tendrían muchos puntos de comparación respecto de circunstancias previas, pese a la ventana de oportunidad para introducir reformas normativas como resultado de la distancia de Estados Unidos de la región (Colombo, 2011, pág. 11). En otras palabras, en el año 2002 no se presentaba un contexto global similar al de los años 1930 o 1989, en los cuales los cambios de *tradición regulatoria predominante* vinieron acompañados por movimientos globales encabezados por los países centrales. No sería así en esta oportunidad. La Argentina afrontaría un cambio en la gubernamentalidad de manera casi aislada, sin una hoja de ruta de *saberes postneoliberales* y *prácticas* asociadas que marcaran el camino.

## ***II.- Subcapítulo primero. Emergencia y dirigismo.***

### ***I.- Los Derechos de los IE y la crisis del Orden Público.***

#### ***46.- Ley de Emergencia económica***

Así como en 1989 una Ley de Emergencia había introducido modificaciones relevantes a la gubernamentalidad sobre las InE para recoger la *tradición regulatoria neoliberal*, otra Ley de Emergencia, esta vez llamada Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario N° 25.561, del 6 de enero de 2002, plantearía una ruptura con dicha *tradición*. Allí se enunciarían las *prácticas* que luego serían desarrolladas mediante decretos reglamentarios del Poder Ejecutivo y normativas de menor rango de organismos públicos, como el Banco Central, el Ministerio de Economía o la Comisión Nacional de Valores. En otros términos, la apelación a la crisis del Orden Público en los primeros días del año 2002 justificó la sanción de una Ley, una norma *autónoma*, que modificó aspectos centrales de la regulación dirigida a los IE, desde la creación de nuevos impuestos y la suspensión de pagos de la deuda externa, hasta el control sobre las divisas. En términos metafóricos, podría decirse que la gubernamentalidad sobre las InE salió del laberinto elaborado por el reglamentarismo *neoliberal*, del

llamado también corset regulatorio neoliberal, por arriba, sin respetar sus reglas o procedimientos.

La nueva Ley de Emergencia ni siquiera explicitaría que normas derogaba o modificaba. Sostuvo en su artículo diecinueve que se trataba de una Ley de Orden Público y que ninguna persona podía alegar derechos adquiridos contra sus disposiciones. Esto implicaba pasar por encima el orden regulatorio que había regido hasta ese momento sin siquiera mencionarlo, con el fin de: “...reordenar el mercado de cambios, el sistema financiero, reactivar la economía, el empleo y distribución del ingreso, de manera de crear condiciones para un crecimiento sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda”<sup>326</sup>. Su vigencia se acordaba hasta el diez de diciembre de 2003, fecha en la cual se esperaba que asumiera el nuevo presidente electo.

Una primera lectura de la Ley permite advertir que en sus veintidós artículos asignaba al Poder Ejecutivo facultades propias del Poder Legislativo en los términos del artículo setenta y seis de la Constitución Nacional. De manera que la elaboración de las *prácticas* normativas para salir de la emergencia económica además de caracterizarse por ser *autónomas y unilaterales*, serían dictadas, en no pocos casos, sin atravesar el procedimiento legislativo de una Ley. Es decir, no serían fruto de un proceso de debate en las Cámaras del Congreso Nacional, con oportunidades para que los afectados, entre ellos los IE, participaran en audiencias u otras acciones por el estilo para plantear su posición en relación a las eventuales rupturas respecto de la *regulación neoliberal*. Más aún

---

326 ARTICULO 1°.- “Declárase, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 10 de diciembre de 2003, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente:1. Proceder al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios.

2. Reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos, con acento en un programa de desarrollo de las economías regionales.

3. Crear condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública.

4. Reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario instituido en el artículo 2°”.

cuando se advertía que las facultades puestas en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional serían amplias y discrecionales, con efectos sobre relaciones contractuales, precios, acceso a divisas y tarifas.

Por caso, la Ley de Emergencia dispuso que serían restructuradas las deudas del sistema financiero (en el cual la presencia de InE era relevante<sup>327</sup>), manteniendo la relación entre \$ 1 y USD 1 solo para aquellas no mayores a USD 100.000, y en ciertos casos determinados. Esa operación generaba un descalce en el sistema financiero, puesto que a los créditos si se les reconocería un valor de \$ 1,40 pesos por cada USD 1. A tal fin, la Ley disponía que el Poder Ejecutivo nacional *podría* establecer medidas compensatorias que evitaran desequilibrios en las entidades financieras. En otras palabras, el Poder Ejecutivo tendría la potestad de tomar medidas para reparar/solventar/hacerse cargo de la diferencia entre las deudas pesificadas y los créditos al tipo de cambio establecido. Pero no se establecían plazos, montos, ni criterios. El grado de discrecionalidad era solo proporcional a la incertidumbre sobre el uso de esa cláusula.

Otro ejemplo. La Ley disponía la creación de un derecho de exportación para los hidrocarburos por el término de cinco años, facultándose al Poder Ejecutivo Nacional a establecer la alícuota correspondiente. Esto significaba que podía disponerse de un porcentaje a tributar por parte de los exportadores de hidrocarburos (sector de mayoritaria presencia de InE) sin fijar criterios ni grados máximos. Podía hacerlo de un día para el otro, sin debate parlamentario, y sin tener como límite la rentabilidad de las empresas<sup>328</sup>. Todo con el fin de hacer frente a la Emergencia como

327 Con excepción de los dos grandes bancos públicos —el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires— y un banco privado (Banco Galicia y Buenos Aires), los principales bancos argentinos tenían por accionistas mayoritarios a IE (Freitas & Prates, 2000, pág. 61).

328 El gobierno de Duhalde introdujo, vía el Decreto N° 310/2002, retenciones a las exportaciones de crudo (20 %) y combustibles líquidos (5 %) y pesificó tanto el precio del gas “en boca de pozo”, como las tarifas de transporte y distribución, lo que provocó una reducción de los ingresos empresarios en dólares (Barneix, 2012, pág. 20).

justificación vital para la apelación a la *Razón de Estado* y la consecuente afectación de derechos de particulares, entre ellos IE. Se trataba, en definitiva, de priorizar medidas para paliar el deterioro social y económico derivado de la crisis (Mortimore & Stanley, 2006, pág. 28). Vale decir que este mecanismo de fijación de derechos de exportación sería, seis años después, el causante de una crisis política de relevancia con el sector agrícola.

En relación a las empresas de servicios públicos privatizados o concesionados, también con una fuerte presencia de IE<sup>329</sup>, el artículo ocho de la Ley de Emergencia dejaba sin efecto todas las cláusulas contractuales y normativas de ajuste en dólares u otras divisas extranjeras de las tarifas y las cláusulas indexatorias<sup>330</sup>. Se establecía además que los precios y tarifas resultantes quedaban congelados como si se mantuviera el tipo de cambio de \$ 1 y USD 1. Como si no se hubiera devaluado el peso (Kulfas, Porta, & Ramos, 2002, pág. 56). Como aliciente para las empresas la Ley establecía que el cambio en las condiciones de los contratos de los prestatarios de servicios públicos concesionados sería revisado en forma *bilateral* entre el gobierno y los contratistas. Ahora bien, en el artículo nueve se fijaba que, en dicha negociación, debían tenerse en cuenta ciertos criterios, a saber:

- 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos;
- 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente;
- 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios;
- 4) la seguridad de los sistemas comprendidos;

---

329 Del total de fondos que ingresaron en concepto de privatizaciones a la Argentina en el período 1990-1999 el 67 % fue de origen extranjero, lo cual pone en cifras la relevancia de la IED en este sector (Ortiz, 2006, pág. 11).

330 Esta medida que suponía una afectación relevante a la ecuación económica de las empresas implicaba una derogación del Decreto Nº 2585/1991, que establecía que las tarifas de transporte de gas fueran calculadas en dólares, así como el ajuste de dichas tarifas, cada seis meses, a base del índice de precios de Estados Unidos (Ricaurte Herrera, 2012, pág. 173).



## 5) la rentabilidad de las empresas.

En resumen, todo un catálogo *dirigista* de condiciones que no habían estado presentes a la hora de decidirse las inversiones, en el cual la rentabilidad de las empresas era un ítem más. No se trataba de un régimen provisorio que postergaba para un futuro cercano un retorno a la legislación de orientación *neoliberal*. Por el contrario, fijaba nuevas *prácticas* que implicaban un *reequilibrio de derechos y obligaciones* para empresas que ya estaban prestando el servicio público<sup>331</sup>. Incluso la palabra equilibrio, en este contexto, daba la idea de una necesaria administración de intereses contrapuestos entre los derechos de los inversores y el *orden público*, pero también los derechos de los consumidores, la calidad de servicio, los compromisos de inversión, la seguridad del sistema y hasta la distribución del ingreso.

Dos artículos más daban cuenta del cambio hacia *prácticas dirigistas* en materia de intervención gubernamental. El artículo trece de la Ley otorgaba la facultad al Poder Ejecutivo Nacional para regular, transitoriamente, los precios de los insumos, bienes y servicios críticos. Su justificación era la protección de los derechos de los usuarios y consumidores como resultado de las distorsiones de los mercados y prácticas de competencia desleal. En tanto, el artículo dieciséis disponía la suspensión de los despidos sin causa previstos en la legislación laboral, Ley N° 20.744.

Como se mencionó, al dictado de la Ley de Emergencia le continuó todo un conjunto de normas derivadas, fundadas en la paz social y la necesidad de salvaguardar el *orden público*. Solo entre enero y junio de 2002 se dictaron cincuenta y cuatro normas entre reglamentarias e interpretativas de la Ley de Emergencia N° 25.561. Junto a ellas, otras dieciséis normas, entre Leyes

---

<sup>331</sup> En particular, la Ley N° 25.790, de octubre de 2003, precisaría que el Poder Ejecutivo Nacional, en el desarrollo del proceso de renegociación, no se hallaba limitado o condicionado por las estipulaciones contenidas en los marcos regulatorios que regían los contratos de concesión o licencia de los respectivos servicios públicos. En otras palabras, se habilitaba un margen de negociación muy importante para la gubernamentalidad que pasaba por encima de los compromisos asumidos contractualmente con las empresas en la década de 1990.

y Decretos de Necesidad y Urgencia (con rango legal), que modificaron lo previsto en la Ley de Emergencia.

Uno de los rasgos salientes de este paquete de regulaciones privisorias, dictadas durante la emergencia, fueron su vigencia en el tiempo más allá de los plazos originalmente previstos. En particular, las Leyes N° 25.972, 26.077, 26.204, 26.339, 26.456, 26.563, 26.729 y 26.896 prorrogaron la aplicación de algunos artículos de la Ley de Emergencia N° 25.561 hasta el año 2015. Por caso, la Ley N° 25.972, además de extender la Emergencia General, eliminó el plazo en el cual vencía la cláusula de prohibición de los despidos sin causa. Lo reemplazaba por una nueva regla que disponía que la prohibición de despidos sería eliminada cuando la desocupación bajara a una cifra menor al 10 % de la población económicamente activa. En otro ejemplo, esta Ley le otorgaba al Poder Ejecutivo Nacional la posibilidad de declarar la cesación, en forma total o parcial, del estado de emergencia pública en cualquier sector de servicios públicos con el cual se renegociaran contratos, sin un plazo cierto.

En resumen, la concesión de facultades amplias al Poder Ejecutivo en tiempos de emergencia no resultaba un rasgo diferencial de la regulación económica del período, como puede deducirse al observar lo ocurrido durante otras crisis, sin ir más lejos las Leyes de Emergencia del año 1989. Lo característico en todo caso fue que esa discrecionalidad, prolongada además en el tiempo, sirviera para una ruptura, al menos sectorial, de la gubernamentalidad. Es interesante recordar lo dicho en relación a la crisis del año 1890, en la cual las medidas que afectaron a las InE vía impuestos y cesación de pagos fueron retiradas y renegociadas cuatro años después, para retomar en adelante las *prácticas liberales* que habían regido antes de la crisis.

#### *47.- Renegociación con empresas de servicios públicos privatizadas o concesionadas.*

En cumplimiento de la Ley de Emergencia, el decreto 293/02 de febrero de 2002 creó una Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (UNIREM), en el ámbito del Ministerio de Economía, con el objetivo de recibir las propuestas de renegociación de las empresas encargadas de brindar servicios públicos. En tanto, por el decreto 20/2002 del 18.03.2002 se estableció el procedimiento que debía seguirse y se reiteraba la necesidad de realizar *esfuerzos compartidos* a la hora adecuar los contratos de concesión o de licencia durante el periodo de emergencia, hasta tanto fuera superada la situación. El procedimiento propuesto incluía una Audiencia Pública. Como ejemplo puede observarse la convocada por la

Resolución N° 2437/2002 de la Comisión Nacional de Comunicaciones, a efectos de evaluar un aumento tarifario de emergencia para la empresa Telecom Argentina, propiedad de IE<sup>332</sup>.

Mientras tanto, en el marco del control de los precios previsto en línea con de la Emergencia, Decretos como el N° 370/2002 dispusieron subas de tarifas de los servicios de luz y gas en un 10 %, excluyendo a sectores residenciales, para asegurar niveles adecuados de calidad y seguridad del servicio. Se decía allí que el precio de los servicios públicos debía cubrir razonablemente los costos económicos del concesionario, sin perder de vista el interés de los usuarios por un mejor servicio al menor precio. La necesidad de construir una legitimidad para las regulaciones de emergencia llevaba a que el Decreto incluyera varios párrafos en sus considerandos que citaban fallos judiciales y desarrollaban argumentos en favor de la intervención gubernamental. En tal sentido, se alegaba la necesaria protección de los derechos de los consumidores enunciados en el art. 42 de la Constitución Nacional<sup>333</sup>, junto a las funciones indelegables del Estado

---

332 La compañía pertenecía por partes iguales a France Telecom y Telecom Italia, de acuerdo a las Notas a los Estados Contables de los años 2003, 2002 y 2001. Disponibles en: <http://mepriv.mecon.gov.ar/entel/Balances/Telecom/NotasCons-Telecom-03.html>.

333 Artículo 42.- *“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.*

Nacional en momentos de crisis, además del mantenimiento de un justo y razonable equilibrio entre los intereses en juego, resultado de la normativa de excepción necesaria para asegurar la prestación de los servicios públicos<sup>334</sup>.

Un segundo decreto, el N° 120/2003 del 23.01.2003, esta vez de Necesidad y Urgencia (en adelante DNU), es decir con rango legal, y con características más generales que el anterior, establecía que el Poder Ejecutivo Nacional podría fijar, en forma transitoria y hasta tanto culminaran las renegociaciones de los contratos y licencias de servicios públicos, revisiones, ajustes o adecuaciones tarifarias, para garantizar a los usuarios la continuidad, seguridad y calidad de las prestaciones. La decisión legal, de carácter *dirigista*, ampliaba los alcances de la Ley de Emergencia, de allí su aplicación vía DNU. Se establecía que el Estado Nacional asumía la responsabilidad indelegable de velar por las condiciones necesarias para garantizar la prestación de los servicios públicos a la población. Y que la potestad tarifaria residía en el Poder Administrador, como lo habían sostenido tanto la Corte Suprema como la Procuración del Tesoro de la Nación. En su argumentación sostenía que la Corte Suprema había justificado la fijación de tarifas por parte del Poder Ejecutivo como parte de la policía del servicio. El DNU volvía sobre la idea del *equilibrio de intereses* bajo la expresión “*compatibilización de expectativas*” y la

---

334 A su vez, traía a colación un fallo de la Corte Suprema de Justicia, que reafirmaba la supremacía del *orden público* por encima de los intereses de los empresarios: “...En tiempos de graves trastornos económicos-sociales, el mayor peligro que se cierne sobre la seguridad jurídica no es el comparativamente pequeño que deriva de una transitoria postergación de las más estrictas formas legales, sino el que sobrevendría si se los mantuviera con absoluta rigidez, por cuanto ellos, que han sido fecundos para épocas de normalidad y sosiego, suelen adolecer de políticas eficientes frente a la crisis.” (CSJN, in re Peralta Luis A. y otro c/Estado Nacional; La Ley, 1991-C-158). En igual sentido, citaba otro fallo de la Corte Suprema que hacía referencia al *orden público* en riesgo: “...La Constitución Nacional no reconoce derechos absolutos que en momentos de perturbación social y económica y en otras situaciones semejantes de emergencia y ante la urgencia en atender a la solución de los problemas que crean, es posible el ejercicio del poder del Estado en forma más enérgica que la admisible en períodos de sosiego y normalidad.” (Fallos: 238:76; 200:450; CSJN, in re Peralta Luis A. y otro c/Estado Nacional; La Ley, 1991-C-158).

necesidad de intervenir por parte del Estado en circunstancias extraordinarias<sup>335</sup>.

En interesante detenerse en este punto para analizar esta idea de *equilibrio de intereses*, que se interpreta en el sentido de una limitación de los derechos de los inversores, tanto nacionales como extranjeros, en beneficio de los usuarios. Esta *práctica* novedosa, en un contexto de emergencia, suponía un recorte y desjerarquización del DIE, respecto de la *Razón de Estado* en tiempos de emergencia. Su instrumentación de forma *autónoma* no evadía igualmente posibles reparos y conflictos con la *normativa bilateral*, en especial las cláusulas *de trato justo e igualitario* y *expropiación indirecta* contenidas en los TBIs.

La evolución del proceso de renegociaciones con las empresas privatizadas continuó a través de lo dispuesto en las sucesivas Leyes, como las N° 25.820 y 25.972, que prorrogaban la emergencia y las resoluciones N° 18, 20, 21, 79 y 199/2005, destinadas a reglamentar los llamados a Audiencias Públicas y convocar a algunas de ellas para tratar las Cartas de Entendimiento suscriptas con la Unidad de Renegociación de Contratos de Servicios Públicos. Entre ellas, pueden contarse las vinculadas a las renegociaciones con las firmas Distrocuyo S.A. (su controlante era un IE de origen francés), Autopistas del Sol S.A. (sus controlantes eran IE de España e Italia), Grupo concesionario del Oeste S.A. (empresarios españoles), Transener S.A (de capitales brasileños y estadounidenses).

---

335 *“Que el ejercicio de la potestad tarifaria no se agota con la fijación inicial de las tarifas, sino que se mantiene a lo largo de todo el período de prestación del servicio público. Que esta posibilidad del PODER EJECUTIVO NACIONAL se potencia cuando se ejerce en el contexto de acontecimientos extraordinarios que puedan modificar las condiciones tenidas en cuenta al contratar, afectando la ecuación económico-financiera del contrato, y frustrando el cumplimiento de las obligaciones contractuales y la continuidad del servicio público involucrado. Que el resultado del proceso de renegociación, es decir, los acuerdos que se alcancen entre el ESTADO NACIONAL y las empresas concesionarias, sobre la base de los criterios del Artículo 9º de la Ley N° 25.561, deben contemplar la necesaria compatibilización de las expectativas, intereses y derechos de los consumidores y de las empresas, lo cual requiere desarrollar un conjunto de instancias y procedimientos tales que resulten adecuados y suficientes para alcanzar el objetivo trazado”.*

Por caso, en el extenso texto del decreto del acuerdo de renegociación con Transener S.A. se encontraban cláusulas por las cuales el concesionario se obligaba a informar mensualmente el grado de avance del Plan de Inversiones. El ente de control, llamado Ente Nacional de Regulación Eléctrica, evaluaría el cumplimiento general del plan comprometido, previo a cualquier disposición de fondos para distribuir dividendos entre los accionistas de la empresa. El carácter *dirigista* de la práctica permite observar la conformación de algunos rasgos de la *gubernamentalidad postcrisis*, en cuanto a un ajuste sobre la libertad y la creencia de que cualquier sea la actividad de los IE y nacionales, sería bueno y útil para la *Razón de Estado*. Sumado a ello, en el informe de la UNIREN vinculado a la Carta de Entendimiento de renegociación firmada con Distrocuyo S.A. se exponía una vez más de la idea de *esfuerzos compartidos* como premisa para el acuerdo alcanzado<sup>336</sup>.

Entre otros acuerdos a destacar puede contarse las renegociaciones con IE de importancia como las empresas Siemens y Telefónica. Siemens había ganado la licitación para realizar en el país los DNI en el año 1998, pero el

---

336 “...Desde esta perspectiva renegociar es reconocer que la actual realidad argentina difiere de la situación que existía al momento de efectuarse las privatizaciones, lo cual exige necesariamente grados de flexibilidad para alcanzar cualquier tipo de acuerdo; es revisar el grado de cumplimiento de los contratos, única forma de tener información calificada sobre la situación de cada empresa respecto a los compromisos que asumiera; es recuperar un ámbito de análisis compartido con las empresas, para favorecer un diálogo constructivo que permita avanzar en la negociación; es recomponer la mutua confianza que debe guiar el proceso de acuerdos para una nueva etapa, sin ningún tipo de discriminaciones ni privilegios para ninguna empresa; es retomar la voluntad de acuerdo negociador que debe primar para sentar los términos para la continuidad de los contratos, a partir de la buena fe contractual; es reinstalar el espacio de la infraestructura de servicios públicos como un área de interés para las empresas que deseen asociarse con el futuro de nuestro país y quieran comprometerse con su comunidad; es reestablecer las condiciones que posibiliten asegurar las inversiones necesarias y garantizar la continuidad y seguridad de las prestaciones; es readecuar los institutos y mecanismos de regulación contractual a efectos de posibilitar su consistencia respecto a la evolución de la economía y de la situación social de nuestro país; es redefinir de común acuerdo términos aceptables y convenientes para ambas partes, contemplando los distintos intereses y expectativas, para alcanzar un nuevo esquema de equilibrio contractual que resulte sustentable en el tiempo”.

gobierno de De la Rúa había cancelado el contrato luego de haber encontrado indicios de corrupción en su adjudicación. La demanda en el CIADI de la empresa alemana era del año 2002. Como incentivo indirecto para renunciar a la demanda internacional el gobierno de Kirchner le adjudicó a la empresa la construcción de dos centrales de ciclo combinado para la generación eléctrica<sup>337</sup>. Siemens retiraría su demanda en 2009, aun cuando había ganado el juicio por doscientos millones de dólares. El caso de Telefónica de España fue distinto. Inició su demanda en 2003 en el CIADI por la pesificación y congelamiento de tarifas. Entre los años 2003 a 2005 la empresa mantuvo negociaciones con el gobierno argentino, hasta que decidió solicitar la suspensión de demanda arbitral en 2006. Al igual que los alemanes de SIEMENS, recién pidieron su retiro en 2009<sup>338</sup>. En tanto, se alcanzarían acuerdos como el firmado con METROGAS S.A. (cuyos socios mayoritarios eran IE de origen británico), que sería refrendado por el decreto N° 234/2009, luego del proceso de audiencias públicas y actas acuerdo. En su texto se disponía un aumento de tarifas para los usuarios de mayores consumos.

Ahora bien, así como se alcanzaban acuerdos con los inversores en servicios públicos, también había desacuerdos. Durante el primer año de la gestión del gobierno de Kirchner se dictó el Decreto N° 1075/2003 de rescisión del servicio oficial de correos en manos de la empresa de capitales argentinos Correo Argentino S.A, a raíz del no pago del canon prefijado. El propio decreto contenía la instrucción de proceder a licitar internacionalmente el servicio, lo cual indicaba que la intervención gubernamental era provisoria y en razón de problemas puntuales con el concesionario.

Pero dos meses después se declararían una nueva caducidad de un contrato de concesión, esta vez vinculado a las emisiones en el espectro radioeléctrico,

---

337 <https://www.infobae.com/2006/10/11/280446-nueva-tecnologia-refuerza-el-sistema-electrico-nacional>. Consultado el 05.03.2019.

338 <https://www.lanacion.com.ar/1188884-telefonica-retiro-su-demanda-contra-la-argentina-en-el-ciadi>. Consultado el 05.03.2019.

cuya titular era una empresa extranjera de origen francés, Thales Spectrum. Se instrumentaría mediante la Resolución N° 242/2004 de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). Una tercera rescisión de una concesión tuvo lugar en junio del año 2005, dirigida a la empresa del origen nacional encabezada por Sergio Taselli, titular de Metropolitano S.A., la cual tenía la concesión de la línea San Martín de Ferrocarriles, que une Retiro con Pilar, por incumplimientos en la prestación. La medida se dispuso a través del decreto N° 728/2004.

Algunos meses más adelante, el Decreto N° 303/2006 rescindió la concesión de la empresa Aguas Argentinas S.A., propiedad de un IE de origen francés<sup>339</sup>. El Estado enmarcaba su decisión en los derechos constitucionales en materia de *ambiente y consumidor*, previstos en los artículos cuarenta y uno y cuarenta y dos de la Constitución Nacional. Asimismo, en la idea de procurar calidad y eficiencia en los servicios, algo que no tenía lugar si se les exigía el pago a usuarios de agua potable incluso con niveles de nitratos que excedían el límite legal (Echaide, 2013, pág. 7). Es otros términos, la normativa continuaba utilizando la perspectiva de derechos humanos y de los consumidores en el año 2006 para *balancear* los intereses de los InE.

Una nueva decisión de revocación de concesiones tendría por destinatarias las líneas Roca y Belgrano Sur del ferrocarril por medio de los decretos N° 591 y 592/2007, en manos de la empresa Transporte Metropolitano liderada por el empresario argentino Sergio Taselli.

En tanto, en el año 2008 se sancionó la Ley N° 26.466 que declaró de utilidad pública y sujeta a expropiación la empresa privatizada Aerolíneas

---

339 El Decreto establecía que: "*Que la concesionaria ha priorizado su interés económico proveyendo servicios en áreas rentables de la concesión y ha dejado a los sectores de la población más humildes desprovistos de agua potable, desconociendo el carácter de servicio público que posee el servicio que presta. Que el Estado Nacional debe garantizar a todos los sectores de la población un servicio esencial como es la provisión de agua potable.*" Y agregaba: "*...mientras que AASA concibe al agua potable exclusivamente desde una perspectiva de economía de mercado, el Estado pretende que, sin perjuicio de constituir un bien económico, sea valorado y gestionado como lo que es: un bien social y cultural, que en clave jurídica se traduce como Derecho Humano*".



Argentinas S.A. y sus empresas vinculadas. La compañía tenía por dueños al grupo empresario español Marsans. Por el artículo sexto de la Ley se manifestaba que se iban a distinguir los pasivos normales de los dolosos y fraudulentos, o producto de la mala gestión de los administradores. En este sentido, el Poder Ejecutivo perseguiría penalmente la sanción de eventuales delitos de los actuales accionistas mayoritarios, administradores y terceros. Lo dicho reforzaba la idea de una mala gestión por parte del IE sobre activos y empresas nacionales y la vocación por “recuperar” para el país lo que había sido privatizado. Todo ello alimentaba, en línea con el *dirigismo*, la *desconfianza* hacia las InE.

También en el año 2008, pero en el mes de noviembre, se dictó la Ley N° 26.425 de estatización de los fondos previsionales de trabajadores y autónomos, hasta entonces en manos de empresas extranjeras y nacionales, mayormente entidades financieras, en las llamadas AFJP<sup>340</sup>. Importantes IE perdieron millones de pesos, mientras que el gobierno ganó un mecanismo fundamental para financiar la expansión económica en el contexto del comienzo de la crisis financiera internacional que sobrevino a la caída de Lehman Brothers y la explosión del mercado de hipotecas norteamericano.

La contrapartida de estas revocaciones y expropiaciones fue la asunción por parte del propio Estado de la gestión empresarial o la creación de empresas estatales, lo que implicaba reivindicar una *práctica* utilizada especialmente durante la primera mitad del período que tuvo como predominante a la *tradicón regulatoria dirigista*, entre 1930-1950. Entre las empresas creadas se encuentra la surgida de la Ley N° 25.943, llamada ENARSA S.A.. Su nombre completo era Energía Argentina Sociedad Anónima y tendría la titularidad de los permisos de exploración y concesiones sobre las áreas marítimas nacionales que no se encontraban sujetas a concesiones. De su texto, y las expresiones de los legisladores que la crearon, podía extraerse que su fin era ampliar el grado de intervención de la *gubernamentalidad*,

---

340 En relación a la propiedad de las AFPJ ver: <https://www.cronista.com/economia/Quienes-son-los-duenos-y-accionistas-de-las-AFJP-20081021-0156.html>; [https://www.clarin.com/economia/fuerte-desnacionalizacion-negocio-afjp\\_0\\_B1YeUQbZCYe.html](https://www.clarin.com/economia/fuerte-desnacionalizacion-negocio-afjp_0_B1YeUQbZCYe.html). Consultado el 13.02.2019.

más allá de la regulación y los mecanismos de incentivos a la producción, a partir de una empresa testigo que viniera a morigerar la concentración y extranjerización de la oferta de hidrocarburos (Barneix, 2012, pág. 8).

En otro caso, por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 304/2006, se creó la Sociedad Agua y Saneamiento Argentinos S.A. (AySA.) luego del retiro de la concesión a Aguas Argentinas S.A. Apenas un mes después, en marzo de 2006, se creó por Ley N° 26.092, la empresa estatal Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anonima (AR-SAT S.A.), con el fin de construir en el país, lanzar y administrar satélites geoestacionarios de telecomunicaciones y sus servicios.

Sin perjuicio de esta creación de empresas y las estatizaciones realizadas, autores como Wainer señalan que no se advertía un plan diseñado para incrementar estratégicamente el rol del Estado en la economía (Wainer, 2018, pág. 343). La misma opinión comparten Cantamutto y Constantino, quienes advierten además que la principal razón para la salida de las InE de las empresas privatizadas y concesionadas era la caída de la rentabilidad luego de la devaluación (2014, pág. 11).

No obstante lo dicho y a modo de síntesis, los casos presentados permiten al lector observar un trabajoso ejercicio de construcción de *prácticas regulatorias autónomas* bajo características *dirigistas*, consideradas necesarias para resolver la Emergencia, y que implicaron una limitación de los derechos de los InE. Ahora bien, sin un régimen general claro y detallado para los servicios públicos postcrisis, fuera de las pautas establecidas en la Ley de Emergencia, los acuerdos particulares, caso por caso, permitieron el desarrollo de una *gubernamentalidad a la carta*, con una clara *discriminación positiva* dirigida a los IE que aceptaran el nuevo régimen de verdad, diría Foucault, vinculado a la eliminación de la normativa *neoliberal*. Dicho de otro modo, las negociaciones radiales con los concesionarios resultaron un mecanismo que permitió mayores niveles de autonomía para decidir *prácticas* en función de los intereses gubernamentales.

#### 48.- Acceso a divisas

Días antes del default de la deuda pública y en medio de una corrida bancaria, el decreto N° 1570/2001 dictado por el presidente De la Rúa había dispuesto restricciones a las extracciones de cuentas financieras, el llamado *corralito*, que incluyó la prohibición de transferir ganancias y capitales al exterior<sup>341</sup>. A su vez, dejó a cargo del Banco Central de la República Argentina la autorización para realizar transferencias por otros conceptos (Artículo 2, inciso b, y Comunicación “A” 3372). La norma representaba una medida de excepción que estaba lejos de actuar en línea con el *saber neoliberal predominante*, el cual si bien no era contrario a las reglamentaciones, solo aceptaba las que tuvieran por consecuencia inmediata un mayor ejercicio de la libertad. No era el caso. La norma prohibía acciones y enumeraba disciplinariamente las que si podían realizarse. Se trataba, como ya se había visto en otros casos, de una *regulación bisagra* entre dos *tradiciones predominantes*, que se adoptaba en un contexto de escasez y dificultades económicas severas que ya no conseguían eludirse por medio de la batería de medidas de orientación *neoliberal* que se habían tomado hasta ese momento.

Ocurrido el default y el cambio de gobierno, el BCRA dictó la Comunicación “A” 3473 de 2002 que fijó pautas para la transferencia de divisas al exterior, las que requerirían autorización del propio BCRA. La reinstaurada práctica en materia de disposición de divisas consistiría en establecer un *registro* en manos del Banco Central, tanto para el ingreso como el egreso de divisas al país, de forma tal de poder administrar la escasez de dólares. También quedaron supeditados a aprobación gubernamental los pagos de obligaciones por capital e intereses, junto a las

---

341 “Art. 2º — *Prohíbense las siguientes operaciones: a) Los retiros en efectivo que superen los PESOS DOSCIENTOS CINCUENTA (\$ 250) o DOLARES ESTADOUNIDENSES DOSCIENTOS CINCUENTA (U\$S 250) por semana, por parte del titular, o de los titulares que actúen en forma conjunta o indistinta, del total de sus cuentas en cada entidad financiera. b) Las transferencias al exterior, con excepción de las que correspondan a operaciones de comercio exterior, al pago de gastos o retiros que se realicen en el exterior a través de tarjetas de crédito o débito emitidas en el país, o a la cancelación de operaciones financieras o por otros conceptos, en este último caso, sujeto a que las autorice el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA*”.

remesas y utilidades. Las medidas serían complementadas por otras normas, entre decretos y comunicaciones del Banco Central que entrarían en vigencia en los años siguientes.

Por caso, el decreto N° 285/2003 (complementado por Comunicaciones del BCRA como la “A” N° 3972) estableció que las divisas que ingresaran al país recién podrían volver a ser transferidas al exterior luego de cumplir un plazo de 180 días corridos, y que debían registrarse ante el BCRA. La norma restringió la libertad de movimientos de las InE y solo concedía una salida sin restricciones en caso de corresponder a inversiones en la economía real, no así en el de inversiones financieras. Lo dicho implicaba una *discriminación positiva* hacia algunas inversiones y una virtual *selección* de aquellas consideradas más útiles, a las que se pretendía incentivar, o al menos no perjudicar.

En líneas generales, puede decirse que el conjunto de prácticas que reglamentaban el acceso de los IE a las divisas postcrisis revelaba la utilización de cláusulas restrictivas como regla, para luego, y con el correr de los meses y años, ir sumando excepciones y concesiones a dicho régimen en función de mecanismos de *selección* y de clasificación por utilidad, que reproducía criterios *dirigistas*<sup>342</sup>.

342 Por medio del decreto N° 292/2005 el plazo de 180 días resultó ampliado a 365 días, mientras que el Decreto N° 616/2005 agregó pautas similares para el endeudamiento externo de sujetos privados residentes en el país, a excepción de la financiación del comercio exterior y las emisiones primarias de títulos de deuda. Estas operaciones debían cancelarse en plazos no inferiores a 365 días, de acuerdo al artículo 2º de los dos Decretos. En 2004 el Banco Central liberalizó, por intermedio de la Comunicación “A” 4129 y bajo ciertos límites, el acceso al mercado de cambios por la venta o la liquidación definitiva de inversiones directas en el sector privado no financiero. Solo cuando el conjunto de estas operaciones superaran el equivalente de dos millones de dólares mensuales, o en caso de repatriación de inversiones de portafolio de quinientos mil dólares mensuales por persona física o jurídica no residente, se requeriría la conformidad previa del BCRA. También operó una lenta desregulación, o también podría hablarse de normalización, del pago de intereses y capitales por deudas con el exterior, a través de la Comunicación “A” 3843, con vigencia a partir del 1 de enero de 2003. La Comunicación “A” 3973, haría lo propio desde el 30 de junio de 2003 para intereses devengados no vencidos de deudas financieras con el exterior.

#### *49.- Renegociación con bonistas de la deuda externa en default.*

Probablemente las más explicitada de las restricciones a los derechos de los IE fue la cesación de pagos sobre una parte mayoritaria de la deuda pública del país, que involucraba un monto superior a los USD 80.000 millones, repartidos entre IE y locales. Como dato a subrayar vale agregar que la deuda argentina representaba, en ese momento, la cuarta parte del total de la emitida por los países emergentes (Mortimore & Stanley, 2006).

El artículo seis de la Ley N° 25.565 de Presupuesto del año 2002 disponía que el Poder Ejecutivo podía, por el tiempo que demandara ajustar los servicios de la deuda pública a la capacidad de pago del gobierno nacional, diferir total o parcialmente los pagos de los servicios de la deuda, a efectos de atender las funciones básicas del Estado Nacional. En base esa ley, la Resolución del Ministerio de Economía N° 73/2002 había fijado el diferimiento de pagos de los servicios de la deuda pública hasta el 31 de diciembre de 2002, o hasta completar el refinanciamiento de la misma, si ello ocurriera antes. En consecuencia, el gobierno que debía asumir en el año 2003 tendría la responsabilidad de llevar adelante el proceso de reestructuración de la deuda, en las condiciones que fijaba la Ley de Emergencia.

La autora Anabella Busso (2006) advierte sobre el entorno favorable para dicha renegociación, gracias a la posición distante del gobierno republicano frente al sector financiero transnacional. Además, a diferencia de lo observado durante la crisis de la deuda de 1980, a criterio de Mortimore y Stanley (2006, pág. 18) el default enfrentó al país con una masa de acreedores dispersa y poco organizada, compuesta por miles de tenedores extranjeros y locales de bonos, en lugar de un grupo de bancos transnacionales estratégicamente agrupados al momento del colapso, como le ocurrió al gobierno de Alfonsín. Estos autores se preguntan si el caso argentino era una excepción o implicaba un debilitamiento en general de la protección a las inversiones extranjeras. ¿De que servían entonces las leyes y los TBIs si a la hora de atender demandas la Argentina los desconocía y no tenía consecuencias por ello? Señalan además que los bonistas en default

habían quedado espantados al ver que el FMI no podía obligar al gobierno argentino a renegociar su deuda siguiendo algún tipo de esquema preexistente (Mortimore & Stanley, 2006, pág. 17) o al menos siguiendo criterios de “buena fe” (Damill, Frenkel, & Rapetti, 2005, pág. 37).

Chorne habla del default argentino como si se refiriera a una actitud de desafío del país al sistema financiero internacional, y que le traería, sin dudas, un gran daño, comparable a la neutralidad en la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, el hecho es que pasaba el tiempo y los costos no se hacían evidentes. El autor cita a Carlos Escudé cuando éste afirmaba que mientras el Hegemón estaba enmarcado en su lucha contra el terrorismo, actores estatales como la Argentina tendrían un mayor margen de maniobra (2005, pág. 3).

Ciertamente después de un año de conversaciones, el gobierno argentino realizó una revisión de la propuesta formal de canje de deuda para salir del default el 1º de junio de 2004, en lo que se dio a conocer como la Propuesta de Buenos Aires. Se decidía allí reconocer los intereses vencidos desde diciembre de 2001 y la inclusión de un premio anual en efectivo basado en el desempeño económico del país. Su instrumentación tendría lugar a partir del Decreto N° 1735 del 9 de diciembre de 2004. La propuesta de canje de la deuda reconocía un stock de deuda impaga de aproximadamente U\$S 87.000 millones, lo que dejaba afuera un volumen importante de intereses vencidos y no pagados. Sobre ese monto se fijaba una quita del 75%. De acuerdo a esos lineamientos, los nuevos títulos, de libre elección, serían los llamados Par, cuasi-Par y Discount y alcanzarían un valor máximo de unos USD 38.500 millones ó U\$S 41.800 millones, dependiendo de la aceptación (Damill, Frenkel, & Rapetti, 2005, pág. 37). En forma adicional, la Ley N° 26.017 de febrero de 2005 prohibía pagarles capital o intereses a quienes no aceptaran la propuesta, en lo que se conocería como Ley cerrojo<sup>343</sup>, y que

---

343 ***“ARTICULO 2º – El Poder Ejecutivo nacional no podrá, respecto de los bonos a que se refiere el artículo 1º de la presente, reabrir el proceso de canje establecido en el Decreto N° 1735/04 mencionado”.***

podía interpretarse como una nueva *discriminación positiva* hacia los inversores que aceptaban las nuevas condiciones post-neoliberales.

La propuesta fue rechazada por las organizaciones de bonistas y gobiernos extranjeros (Fernández Alonso, 2010, pág. 206) e incluso explícitamente por el FMI (Damill, Frenkel, & Rapetti, 2005, pág. 43). Pese a todo, el resultado indicó que un 76,15 % de los acreedores aceptaron la propuesta argentina, que significó una reducción del stock de deuda pública de aproximadamente USD 62.300. El proceso fue complementado por el Decreto N° 563 del año 2010, por el cual se dispuso reabrir el canje de bonos en default remanentes del año 2001, que aún estaban en manos de inversores, entre ellos los InE. La medida había sido solicitada, de acuerdo a lo dicho por Cantamutto, por tres grandes bancos extranjeros que habían reunido un volumen importante de bonos impagos: el Deutsche, Citibank y Barclays. Esta vez la aceptación por los inversores permitió alcanzar una renegociación con un universo de bonistas que superó al 92 % del total de las obligaciones impagas<sup>344</sup> (Cantamutto, 2014).

Sobre el porcentaje restante que no aceptó la propuesta vale decir que algunos de ellos iniciaron juicios ordinarios en tribunales de diferentes países, utilizando las cláusulas de *prórroga de jurisdicción* previstas en los prospectos de los bonos en default. Sus reclamos incluyeron los valores nominales de los títulos, sin quitas, más los intereses no abonados. En conjunto representaban valores por miles de millones de dólares y constituían un pasivo eventual significativo para el país. Sin perjuicio de ello, y hasta tanto se resolvieron esas demandas, los resultados de la primera renegociación habían abierto nuevas perspectivas para el relacionamiento externo del país, tanto con sectores privados como en relación con otros Estados (Damill, Frenkel, & Rapetti, 2005, pág. 41).

#### *50.- Los IE en tribunales arbitrales.*

---

344

[https://elpais.com/diario/2010/06/25/economia/1277416803\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2010/06/25/economia/1277416803_850215.html). Consultado el 29.03.2019.

Junto a los procesos judiciales asociados al default de la deuda pública, las nuevas condiciones regulatorias establecidas a partir de la crisis del 2001 también presentaron reacciones negativas por parte de los IE. Algunos inversores se retiraron del país (las empresas francesas EDF y France Telecom o de la empresa británica Nacional Grid). Otros restringieron las inversiones necesarias para mantener la calidad de los servicios. Un tercer grupo demandó al país ante el CIADI y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) (Mortimore & Stanley, 2006, pág. 21).

Particularmente en 2004 se observó un crecimiento significativo de demandas ante tribunales arbitrales internacionales, luego de que los IE evaluaran las perspectivas de negociación con el gobierno del presidente Kirchner (Perotti, 2006, pág. 3). En total, entre 2002 y 2005 se presentaron 49 demandas contra Argentina, representando casi un cincuenta por ciento del número de casos abiertos contra cualquier país en el CIADI (Verbanaz, 2011, pág. 2)<sup>345</sup>. Las demandas involucraron pedidos de resarcimiento económico cercanos a los USD 20.000 millones y tenían como causa principal la pesificación de las tarifas de los servicios públicos privatizados o concesionados (Stanley, 2004).

Stanley (2004) da cuenta que el gobierno pidió a las empresas extranjeras que dejaran sin efectos sus demandas arbitrales, o que al menos las suspendieran, mientras tenían lugar las renegociaciones de acuerdo a los mecanismos analizados. La razón por la cual dicho pedido habría encontrado algún eco fue el hecho de que las empresas volvieron a ganar dinero en el país producto del crecimiento de la economía. Asimismo, el gobierno mantuvo conversaciones con sus pares de España y Francia, para que estos trataran de influir sobre sus inversores, en el sentido de aceptar las nuevas condiciones. Por último, el gobierno planteó que incluso podía desconocer las posibles sanciones de los tribunales arbitrales (Mortimore & Stanley, 2006).

Arceo y Lucchi dan cuenta de una de las demandas, presentada por la sociedad CMS, accionista norteamericana minoritaria de la Transportadora de Gas del Norte (TGN), como consecuencia de la pesificación de sus tarifas. En su presentación la empresa alegó que las medidas del gobierno

<sup>345</sup> Hasta el año 2010 los siguientes países latinoamericanos reunirían el 80 % de las demandas en el CIADI: Argentina, 52 casos; Venezuela, 34 casos; Ecuador, 23 casos; México, 21 casos y Bolivia, 9 casos (Olivet, 2013, pág. 2).



habían significado una *expropiación indirecta* y una violación al trato *justo y equitativo*. La posición Argentina sostuvo la existencia de un Estado de Necesidad o Emergencia que justificaba su conducta conforme el derecho internacional, de forma tal que el cumplimiento de sus obligaciones había devenido imposible en virtud de la inevitable devaluación de su moneda y del grave impacto económico y social que hubiera ocasionado mantener la dolarización de las tarifas en un contexto de aguda crisis. El tribunal arbitral, en su resolución, decidió que no había habido expropiación, pero que “*un ambiente legal y de negocios estable*” era un elemento esencial del trato *justo y equitativo*. Asimismo, que la preservación de ese ambiente constituía una obligación asumida por el Estado argentino al otorgar la licencia de explotación a la empresa. A criterio del Tribunal, las condiciones para considerar la existencia de un Estado de Necesidad requerían un total colapso económico y social, pero además que las medidas regulatorias que se tomaran no tuvieran alternativas, aunque sean más onerosas, y que el Estado no hubiera contribuido a esta situación. En consecuencia, resolvieron condenar a la Argentina (Arceo & Lucchi, 2012, pág. 54).

En otro caso vinculado al derecho al agua, iniciado en setiembre de 2001 por parte de la empresa de IE Azurix S.A.<sup>346</sup>, se demandó a la Argentina ante el CIADI como consecuencia de las medidas gubernamentales que representaron, en opinión de la empresa, una *expropiación* de su inversión. En su contestación de demanda, el gobierno argentino sostuvo que ante un conflicto entre el TBI y los tratados de *derechos humanos*, la cuestión debía resolverse en favor de estos últimos, debido a que los derechos de los consumidores eran derechos de carácter público, que debían prevalecer sobre el interés privado de los proveedores del servicio. Aquí el elemento a resaltar era, una vez más, la apelación a los *derechos humanos* y sus marcos normativos para enfrentar las demandas de los InE basadas en los TBIs. La decisión definitiva del Tribunal fue encontrar responsable a la Argentina por la violación del TBI al no otorgar un trato *justo y equitativo* al IE, y por

---

346 <https://www.lanacion.com.ar/375339-azurix-abandona-la-concesion-del-agua>. Consultado el 29.03.2019.

haber tomado medidas arbitrarias que menoscabaron el uso y goce de su inversión. Por ello condenó a la Argentina a un pago de más de US\$ 165 millones, más intereses en concepto de indemnización por el “justo valor de mercado de la concesión” (Echaide, 2013, pág. 265).

Por último, se considera el caso del juicio de Aguas de Aconquija, controlado por la empresa francesa Vivendi Universal. Se trata de la controversia más prolongada de las iniciadas contra el Estado Nacional en el CIADI. El contrato con la empresa fue rescindido luego de invocarse varios incumplimientos del IE en relación con la calidad del servicio, sumado a diferencias que no pudieron resolverse en la negociación respecto del método para medir el consumo de agua, el nivel de tarifas para los usuarios, la oportunidad y el porcentaje de cualquier aumento de tarifas, además del derecho de la empresa de trasladar a sus clientes ciertos impuestos, entre otros. El CIADI estableció en su laudo que no se había violado ninguna de las condiciones del tratado de inversión entre la Argentina y Francia, y que por lo tanto el reclamo debía tramitarse ante los tribunales de Tucumán. Pero esa decisión, sin embargo, fue posteriormente anulada de manera parcial en el propio CIADI ante la solicitud de las demandantes (Ortiz, 2006, pág. 25).

Lo observado permite distinguir que la *Razón de Estado* vinculada a la emergencia, sumada a la apelación a los *derechos de los consumidores* y los *derechos humanos* al agua, actuarían también en el ámbito externo como las justificaciones utilizadas por la representación del Estado Argentino ante los tribunales arbitrales para explicar la afectación de los derechos de los IE. Con suerte diversa por cierto. Mientras tanto, la discusión en torno a las medidas de emergencia en sedes arbitrales no inhabilitaba al gobierno a continuar renegociando con las empresas, en un contexto de crecimiento económico y nuevas oportunidades de negocios y ganancias.

En conclusión, se advierte en los casos presentados en este subcapítulo el interés gubernamental por minimizar el costo de la ruptura del orden neoliberal, vía el establecimiento de nuevas “reglas” e “incentivos” que solo se otorgarían a los IE e inversores locales que abandonararan las

reivindicaciones de las prácticas del anterior régimen. A modo de justificación de la ruptura se recurrió a un conjunto de argumentos propios de la *Razón de Estado* asociados a la emergencia, pero también a los derechos de los consumidores, los derechos humanos y hasta la distribución del ingreso. Las *prácticas* también reflejaron estos cambios, en especial aquellas que llamaban a *equilibrar los intereses* a la hora de repartir los costos de la crisis y las que establecían *discriminaciones positivas* hacia los IE que aceptaban las regulaciones de emergencia, o resultaban útiles para salir de ella. Por último, toda esta normativa *autónoma y unilateral* tendría a su favor el aparente desinterés (temporal) del país *central* y principal emisor de dichas inversiones, producto de su agenda internacional vinculada al terrorismo. Ello colaboró para obtener la aceptación de las nuevas regla por parte de los IE, que solo tuvieron por opción esperar los extensos plazos que requerían los procesos judiciales y arbitrales que tramitaban en el exterior, además de las dificultades de orden legal que debían sortear para lograr su aplicación local.

### ***III.- Subcapítulo segundo. Convivencia entre el Orden Neoliberal y el Nuevo Desarrollismo***

#### **I.- Introducción.**

En este subperíodo se aborda la relación entre el DIE creado bajo el predominio de la *tradicón regulatoria neoliberal* y el intento de crear una nueva tradición regulatoria. A tal fin, se consideran un conjunto de casos, entre los que se destacan la adopción de un *formato característico* de normas *autónomas* durante los años 2006-2008. Lo interesante de este paquete de normas es que sin modificar las “reglas” heredadas de la década del 90, como si ocurrió con los casos que se analizaron en el primer apartado del capítulo, introdujeron *prácticas* que permitieron una mayor grado de intervención gubernamental en las decisiones de los IE. En este

sentido, se considera relevante presentar brevemente el debate propio de Economía Política en torno a la formación del nuevo *saber postneoliberal* y su relación con el *neoliberalismo*, de forma tal de darle sentido y orientación a las *prácticas* que se analizan.

El autor brasileño Bresser-Pereira es quien postula de manera explícita la idea de un *Nuevo Desarrollismo* (ND), sus relaciones y diferencias con el *saber neoliberal*. A criterio de este autor, el ND, en tanto cuerpo de ideas producto de la observación de la realidad latinoamericana, no creía en las soluciones únicas del mercado, o que el Estado debía reducirse a garantizar la propiedad privada y el cumplimiento de contratos. Por el contrario, afirmaba que era necesario elaborar una estrategia nacional de desarrollo que estimulara a los empresarios a invertir y priorizar las exportaciones y sectores económicos con un alto valor agregado per cápita. El Nuevo Desarrollismo no adoptaba el pesimismo exportador de la teoría económica del desarrollo, ni quería basar su crecimiento en la exportación de materias primas. Apostaba a productos manufacturados o primarios de alto valor agregado. Se apoyaba en el ahorro interno y la capacidad del sector privado nacional para llevar adelante la competencia internacional, con perspectivas ciertas de alcanzar a los países desarrollados (Bresser-Pereira, 2007: 110). En pocas palabras, el rol de la regulación en el Nuevo Desarrollismo era garantizar las condiciones generales de la acumulación de capital para que las empresas pudieran invertir y aumentar continuamente su productividad. Y eso requería de la intervención del Estado (Bresser-Pereira, 2017, pág. 52).

Por su parte, Seoane, Taddei y Algranati consideran al *neodesarrollismo* como fundante de una nueva gubernamentalidad, que recuperaba la teoría y líneas programáticas del desarrollismo de décadas pasadas, pero preservando los superávit fiscal y comercial, el control de la oferta monetaria, la inflación y la prioridad exportadora basada en la comercialización de las materias primas. La diferencia fundamental entre el *neoliberalismo* y el *neodesarrollismo* era que este último defendía la necesidad de regulación e intervención estatal en la economía. Incluso respecto de la explotación de bienes comunes de la naturaleza planteaba

incrementar la apropiación estatal de parte de la renta generada por estas actividades, para redistribuirlas a través de políticas públicas hacia otras actividades económicas o políticas sociales. En cierta forma las ideas de desarrollo y extractivismo aparecían como complementarias. De allí que algunos autores señalaran los problemas del *neodesarrollismo* para revertir la reprimarización de las exportaciones y la matriz productiva junto al proceso de transnacionalización de la economía y la industria (2013, pág. 77).

En otras palabras, la crítica al *neodesarrollismo* indicaba que, en la medida que la intervención gubernamental se viera incrementada y se obtuvieran rentas adicionales para fines de fomento en otros sectores, el mismo podía convivir con *prácticas regulatorias neoliberales*, que no buscaban modificar la base extractivista de las economías periféricas. Cantamutto, Schorr y Wainer (2016, pág. 52) ponen el énfasis en la expansión de la frontera agropecuaria, la agriculturización y la sojización del uso del suelo, así como la creciente presencia de la megaminería, en lo que definen como el aprovechamiento no sustentable de recursos naturales. Por otro lado, la falta de competitividad dejaba a la industria en un segundo plano. Ciertamente, la actividad automotriz ligada al Mercosur colocaba parte de su producción en mercados externos, pero al mismo tiempo registraba déficit en materia comercial de carácter estructural, solo compensado por el superávit que producía la producción de alimentos.

Cantamutto y Costantino (2013) explican que la atracción de inversiones extranjeras en proyectos primario-exportadores validaba las tendencias estructurales del *neoliberalismo*: extranjerización, concentración de la producción, primarización, relego estructural de los trabajadores, aunque desde lo político implicara mayor presencia del Estado. En otras palabras, la crítica a la nueva orientación de la *gubernamentalidad* discutía el lugar asignado a la inversión extranjera y su relación con el modelo de desarrollo nacional, en cuanto a la no modificación de las condiciones de explotación capitalista y la mercantilización de los recursos naturales, de la mano de grandes IE, como eran las multinacionales. Lo dicho explicaba, al menos en parte, la continuidad de los TBIs.

El propio Bresser-Pereira (Julio-agosto 2007, pág. 122) reconoce aspectos comunes entre las políticas del *saber neoliberal* (lo llama Ortodoxia Convencional) y el Nuevo Desarrollismo. Compartían herramientas pero, a su criterio, tenían distintos fines. El ND no era fundamentalista del mercado. No realizaba aperturas unilaterales, como había hecho la Argentina en los noventa. Por estas continuidades entre el Orden Neoliberal y el Nuevo Desarrollismo la Dra. Maristella Svampa (2013, pág. 30) postula, provocativamente, la existencia de un nuevo consenso, al que llama “*Consenso de los Commodities*”. Este representa el ingreso de América Latina en un nuevo orden económico y político-ideológico, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo demandados tanto por los países centrales como por las potencias emergentes. En su opinión, este orden va consolidando un estilo de desarrollo neoextractivista que genera ventajas comparativas y un visible crecimiento económico, al tiempo que produce nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales<sup>347</sup>.

Naturalmente, la investigadora reconoce diferencias entre el *Consenso de Washington* y el *Consenso de los Commodities*. El primero se basaba en la valorización financiera, ajustes y privatizaciones neoliberales, mientras que el segundo en proyectos extractivos orientados a la exportación, pero con un espacio de mayor flexibilidad para el rol del Estado. Las bases jurídicas eran, para su interpretación, las mismas. América Latina aceptaba pasivamente su lugar en la división internacional del trabajo, más allá de la retórica industrialista y autonomista, y su vocación de convertirse en el nuevo discurso único, *saber predominante* según la tesis. Bajo esta idea, las problemáticas socio-ambientales eran consideradas secundarias. De todas

---

347 En línea como esa continuidad, Ortiz y Perez anotaban los Decretos 417/03 y 753/04, que “...eliminaron restricciones cambiarias a las empresas mineras y se las liberó de la obligatoriedad de liquidar las divisas originadas en la exportación (es decir, que al igual que el sector hidrocarburífero no deben ingresar al país los dólares obtenidos por las ventas al exterior)” medida similar a la liberalización del mercado de divisas tomada en los años 1990, desconociendo riesgos sobre la Razón de Estado (2007, pág. 11).

formas, Svampa destaca la recuperación de ciertas herramientas y capacidades institucionales por parte del Estado, que se había erigido como un actor relevante, en agente de redistribución (Svampa, 2013, pág. 37)<sup>348</sup>.

Vale anotar en este punto, como cierre de un apartado teórico, un caso práctico que puede resultar útil para advertir las fronteras algo difusas de clasificaciones como las que acaban de presentarse. Se trata del conflicto por la instalación de fábricas de pasta de celulosa en Uruguay por parte de IE finlandeses, en el cual discursos de no pocos legisladores, periodistas y ambientalistas argentinos, daban cuenta que las InE vendrían a apoderarse de los recursos naturales y la calidad de vida de los pueblos en desarrollo. En este registro, los Estados centrales promovían la radicación de empresas perniciosas para el medioambiente en este extremo del planeta para motorizar su desarrollo. Estas ideas llegaron hasta la IV Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe del 12 de mayo de 2006, en cuya ocasión el Presidente Kirchner expresó que los países periféricos deseaban recibir inversiones, pero no actividades proscriptas que generaran contaminación, deterioro de la salud y reducción de las expectativas de vida. (Fernández Alonso, 2010, p. 207).

---

348 La autora caracteriza dos opciones del Nuevo Orden, el modelo del neodesarrollismo liberal, asociado a la desposesión, y el neodesarrollismo progresista, vinculado al control del excedente por el Estado. Pero fuera de sus diferencias, compartían la tendencia a consolidar un modelo de apropiación y explotación de los bienes comunes que avanzaba sobre las poblaciones, generando criminalización y violación de los derechos humanos. Continuaba la vocación por reprivatizar las economías latinoamericanas fruto de la demanda asiática y el intercambio desigual que tenía China con la región, generando nuevas formas de dependencia y dominación. Como conclusión, advierte sobre este nuevo Consenso y la formación de una ilusión desarrollista que recorre toda la región, instalando el escepticismo y la resignación frente a los límites del capitalismo progresista (Svampa, 2013: 35).

## ***II.- Promoción de Inversiones e incentivos neodesarrollistas***

*51.- El paquete de Leyes de promoción de inversiones de 2006-2008.*

*Incentivos, registro y requisitos de cumplimiento.*

El contexto en que tuvo lugar la sanción de un conjunto de Leyes de *incentivos* a las inversiones en sectores específicos es particular, poco frecuente. Por un lado se había cerrado el primer canje de bonos por la deuda externa pública con un acuerdo del 76 % de los acreedores. Se había cancelado en efectivo todo el crédito con el Fondo Monetario Internacional por un monto cercano a los USD 9.600<sup>349</sup>. El país cerraba un tercer año de crecimiento económico al 8 %, con superávit comercial y fiscal (Wainer, 2018, pág. 328). Así, mientras la producción crecía, también lo hacía el empleo. Su impacto sobre la inflación todavía era reducido producto de la capacidad instalada disponible de las fábricas para abastecer la demanda, sin necesidad de aumentar en demasía sus costos (Basualdo, Manzanelli, & Barrera, 2015, pág. 14).

La enumeración de estas circunstancias resulta útil para enmarcar una “ventana de posibilidad” para intentar emitir nuevas *prácticas* regulatorias en materia de InE. Espacio que virtualmente comenzó a estrecharse con el comienzo de la crisis financiera internacional en 2008 y la caída del banco de inversión Lheman Brothers, que redujo las exportaciones y saldos financieros para financiar la expansión crediticia de la periferia. Vale recordar que, además, estaban plenamente vigentes las reglas sancionadas en la década del 90 para el DIE, asociadas a los TBIs y la *desregulación neoliberal* establecida por la Ley vigente de Inversiones Extranjeras N° 21.382. Una pregunta posible para la gubernamentalidad del período podía implicar razonar acerca de si era recomendable modificar la Ley N° 21.382, denunciar los TBIs, o al menos fijar nuevas normas de admisión y establecimiento en los sectores excluidos a los IE, aun cuando los costos de

---

349 La misma medida había sido tomada también por Brasil una semana antes. La intención de ganar mayores niveles de autonomía en el diseño de las políticas económicas fue uno de los argumentos de peso para la decisión (Rapoport, 2010, pág. 960)



modificación de todo ello fueran elevados. Esto último llevaba a autores como Javier Echaide a hablar de un “enfriamiento regulatorio”, que suponía la imposibilidad de deshacer el entramado de TBIs y procesos en el CIADI, en perjuicio de la sociedad y el ejercicio de sus derechos humanos (2016, pág. 85).

En lugar de opciones rupturistas que deshicieran la herencia neoliberal, la *gubernamentalidad* dirigida a algunos sectores de los IE y nacionales se enfocó en incorporar un conjunto de normas *autónomas* de *promoción de inversiones*, que incluyeron *prácticas* que se valieron de “incentivos” para administrar y direccionar las inversiones hacia sectores industriales y de agregación de valor a las materias primas. Estos dispositivos, que remitían a un *formato característico* del llamado *dirigismo desarrollista*, serían renovados de la mano de un reemplazo de sus cláusulas más *dirigistas* y hasta *disciplinarias*, por *incentivos* económicos *liberales* que premiaban a las inversiones consideradas útiles.

Lo interesante de este paquete de Leyes era que se aprovechaba de un *dispositivo* que había sido sub-utilizado bajo el *neoliberalismo* para elevarlo a la categoría de *formato característico* en el post-neoliberalismo. Y que, a través suyo, se extendió un *dirigismo gubernamental* renovado no parecía tener puntos de contacto con el *dirigismo* que se aplicaba en sectores como el de servicios públicos privatizados, o el de la deuda pública en default. En otras palabras, lejos de las *prácticas* de fuerte intervención del Estado que se aplicaban en los sectores alcanzados por las normativas de emergencia, los “nuevos” inversores útiles del *neodesarrollismo* recibían simultáneamente los beneficios del marco legal neoliberal, junto a incentivos del nuevo orden, como rebajas de impuestos, estabilidad tributaria o incluso subsidios. Otra lectura permite remarcar que la utilización de este *formato característico* representaba un hallazgo que permitía reintroducir *condicionalidades dirigistas* y *requisitos de cumplimiento*, sin colisionar con los TBIs, por no tratarse de un régimen exclusivo o discriminatorio enfocado en los los IE.

En cuanto al abordaje particular de las Leyes del paquete de 2006-2008, el primer hito a marcar tuvo lugar en setiembre de 2006 con el dictado del decreto N° 1225/2006, por el cual se creó la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, como Ente Autárquico económico y financiero, con personería jurídica, en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción<sup>350</sup>. La misión del organismo sería: *"...apoyar el posicionamiento de la República Argentina como plaza de alto atractivo para la inversión nacional y extranjera, actuando operacionalmente en materias relacionadas con la promoción, coordinación y seguimiento de las políticas de inversión directa"*<sup>351</sup>. El Decreto N° 1693/2006 fijaría su estructura organizativa, en la cual se incluían funciones como llevar un registro de inversores de capital nacional y extranjero, junto a la implementación de programas de apoyo al inversor, la difusión de las ventajas de invertir en la Argentina, entre otros puntos.

---

350 Las razones para crear el organismo están expresadas en sus considerandos: *"...Que resulta necesario para el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sustentable de la Nación el impulso de una política que promueva la expansión de las inversiones locales y la captación de inversiones extranjeras, tendientes al fortalecimiento de los procesos de industrialización e innovación tecnológica, apertura del comercio e integración del país a la región y al mundo...Que es decisión del Gobierno Nacional transformar el país, abriéndolo a las inversiones capaces de generar nuevas actividades productivas, y de fortalecer y capacitar a las ya existentes...Que deviene indispensable que la apertura señalada se desarrolle en el marco de la equitativa promoción territorial de las actividades económicas y la primacía de incorporación de valor agregado, innovación y calidad, para acceder a una adecuada generación y distribución de la riqueza en las diversas regiones del país"*.

351 Entre las funciones del organismo previstas en el artículo tres se encontraban: proponer estrategias y políticas de desarrollo de la inversión local y captación de inversión extranjera directa; proponer instrumentos para la promoción de inversiones en el país y la expansión internacional de empresas locales; asesorar respecto de las estrategias y políticas comerciales externas que inciden en el clima de inversión; promocionar, en el país y en el exterior, las estrategias y políticas de incentivo de las inversiones; actuar como ventanilla única ante los inversores extranjeros; prestar servicios de asesoría e información sobre marco jurídico e incentivos a la inversión; promover alianzas estratégicas entre las compañías locales y extranjeras.

Un texto oficial del año 2010 de la Cancillería Argentina (Relaciones Económicas Internacionales, 2010) da cuenta de las oportunidades y requisitos para invertir en la Argentina, con el auspicio de la Agencia Nacional de Inversiones. Allí se ponía evidencia el grado de apertura y penetración de empresas multinacionales en todos los sectores de la economía como una prueba de la hospitalidad del país<sup>352</sup>, al mismo tiempo que evidenciaba que la promoción de inversiones incluía las Leyes de inversiones mineras N° 24.196, e inversiones para bosques cultivados N° 25.080, sancionadas en los años 90. Es decir, estas no solo no se derogarían sino que serían parte del paquete de Leyes de estímulo a la radicación de IE que dicha Agencia promocionaría, en lo que podría considerarse, no sin algo de liviandad, política de Estado.

En este sentido, las leyes que siguen deben verse como un esfuerzo por atraer inversiones en sectores con una fuerte penetración de IE, junto a otras que buscaban mejorar las perspectivas de las economías regionales:

- La ley N° 26.093 para estimular los biocombustibles;
- Ley N° 25.922 de promoción de la industria del software;
- Leyes N° 25.924 y 26.360 de promoción de inversiones en bienes de capital nuevos y obras de infraestructura;
- Ley N° 26.060 del plan de desarrollo sustentable y fomento a la producción algodonera;

---

*352 "...Alrededor de 1.800 filiales extranjeras operan en la actualidad en Argentina, conformando un stock total de US\$ 80 mil millones. En 2008, 338 de las 500 empresas no financieras más grandes del país eran filiales extranjeras, generando más de 450 mil puestos de trabajo y ventas por US\$ 145 mil millones. En el mismo año, las filiales extranjeras representaron 83% del valor bruto agregado y 89% de las ganancias producidas por estas 500 empresas. Se destacan también los altos niveles de rentabilidad (ganancias/ventas) obtenidos por las principales 338 empresas multinacionales con presencia en Argentina, que promediaron 14% en el período 2006-2008. Las multinacionales operan en un amplio espectro de sectores e industrias mayormente con un horizonte de largo plazo, no existiendo prácticamente sectores restringidos para la inversión de capitales extranjeros. Su presencia se destaca particularmente en los sectores de energía, telecomunicaciones, industria automotriz y agroindustria, entre otros" (Relaciones Económicas Internacionales, 2010).*

- Ley N° 26.190 del régimen de fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica;
- Ley N° 26.154 de regímenes promocionales para la exploración y explotación de hidrocarburos;
- Ley N° 26.141 de Regimen para la recuperacion, fomento y desarrollo de la actividad caprina;
- Ley N° 26.270 de promoción del desarrollo y producción de la biotecnología moderna;
- Ley N° 26.393 de desarrollo y consolidación del sector autopartista nacional;
- Ley N° 26.334 de Promoción de la producción de Etanol;
- Ley N° 26.457 de Incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes.

Entre las características salientes a nivel general puede señalarse que estas leyes brindaban incentivos fiscales para los emprendimientos, establecían algún tipo de *registro y administración*<sup>353</sup> de las inversiones y en algunos casos agregaban requerimientos de controles de las inversiones realizadas. En común con las Leyes de fomento de la década del noventa, no habría menciones a la *Razón de Estado* en cuanto a alguna restricción posible vinculada a la *seguridad nacional* o eventuales crisis de *Balanza de Pagos*. En tanto, las diferencias surgían por el hecho de que las Leyes del paquete de 2006-2008 tendrían por destino sectores industriales y no únicamente la explotación de recursos naturales. La excepción sería la Ley N° 25.019 del año 1998, que si estimulaba un sector industrial como era el de energía eólica y solar. Otras diferencias entre el llamado paquete de 2006-2008 y las tres Leyes de promoción de las inversiones de la década de 1990 iban desde aspectos no relevantes, como la mayor extensión de las elaboradas bajo el *saber neodesarrollista*, a los objetivos y requisitos específicos y medibles que también se fijaban.

---

353 “Ley N° 26.270 Promoción del desarrollo y producción de la biotecnología moderna. ARTICULO 5º — Créase el Registro Nacional para la Promoción de la Biotecnología Moderna, a efecto de la inscripción de los proyectos aprobados por la Autoridad de Aplicación. La inscripción en el Registro, dará lugar al otorgamiento de un certificado emitido por la Autoridad de Aplicación, que otorgará al titular del proyecto inscripto el carácter de beneficiario del presente régimen”.

En este sentido, las Leyes del paquete del 2006-2008 incluyen objetivos que pueden reunirse e interpretarse en conjunto. Aunque no representan de por sí un plan de desarrollo general del país de carácter *dirigista*, sí trazan metas que involucraban una administración e ingerencia gubernamental en su concreción. Estos iban desde la preocupación especial por la agregación de valor a la industria nacional<sup>354</sup>, generar empleo, disminuir la pobreza y el arraigo rural<sup>355</sup>, aumentar las exportaciones<sup>356</sup> y lograr participación de pequeñas y medianas empresas<sup>357</sup>. Es decir, no solo eran mucho más ambiciosas en términos de objetivos que sus pares de los años 90, sino que además procuraban potenciar industrias con perspectivas para disputar nichos de mercados a nivel internacional.

Por su parte, coincidían en que no discriminaban a los IE. Solo había un atisbo de *desigualdad de derechos* entre IE y nacionales en la ley N° 26.334, vinculada a la producción de etanol. Su cláusula segunda hacía hincapié en que los controlantes de las personas jurídicas titulares de los emprendimientos debían ser argentinos<sup>358</sup>. Esta discriminación podría deberse, quizás, al intento de evitar que la muy competitiva industria de etanol de Brasil, país con el cual la Argentina no tenía aranceles, aprovechara dichos incentivos. Prueba de ello era que otra Ley para

354 “Ley N° 26.190. ARTICULO 12. — *Se dará especial prioridad, en el marco del presente régimen, a todos aquellos emprendimientos que favorezcan, cualitativa y cuantitativamente, la creación de empleo y a los que se integren en su totalidad con bienes de capital de origen nacional. La autoridad de aplicación podrá autorizar la integración con bienes de capital de origen extranjero, cuando se acredite fehacientemente, que no existe oferta tecnológica competitiva a nivel local*”. “Ley N° 26.457. ARTICULO 4° — *Podrán presentarse proyectos destinados a la producción de nuevos modelos de los vehículos comprendidos en el artículo 2° de la presente ley y/o nuevos modelos de motores para dichos vehículos, como así también proyectos relativos a vehículos comprendidos en el mismo artículo y/o motores para dichos vehículos en producción comercial al momento de entrada en vigencia de esta ley. En todos los casos, el plan de producción propuesto deberá prever un programa progresivo de integración nacional*”.

producir biodiesel, en la cual Brasil no tenía una ventaja competitiva tan marcada, como era la N° 26.093, no incluía discriminaciones entre extranjeros y nacionales de ningún tipo. Lamentablemente, los fundamentos de dicha decisión no serían explicados en los considerandos del proyecto. Tampoco en la sesión de la Cámara de Diputados del 4.12.2007 que la convirtió en Ley, en la cual los diputados tucumanos, salteños y santiagueños agradecieron a sus pares la sanción de la norma que generaría

---

355 “Ley N° 26.141. ARTICULO 1º — *Institúyese un régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina, que regirá con los alcances y limitaciones establecidos en la presente ley y las normas complementarias que en su consecuencia dicte el Poder Ejecutivo nacional, destinado a lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos basados en el aprovechamiento del ganado caprino, en un marco sostenible en el tiempo y que permita mantener, desarrollar e incrementar las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural tendiendo a una mejor calidad de vida. ARTICULO 6º — El presente régimen dará un tratamiento diferencial en los beneficios económicos y en los requisitos a cumplimentar a los productores de hacienda caprina cuyos ingresos estén por debajo de la línea de pobreza. Asimismo se podrán firmar convenios con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que cumplen funciones de desarrollo de este sector social a los efectos de optimizar la asistencia. En este caso, la ayuda económica se podrá otorgar a sistemas productivos que no cumplen con la condición de ser económicamente sustentables pero indefectiblemente deberán llevarse a cabo por productores caprinos, en condiciones agroecológicamente adecuadas. En todos los casos las acciones deben promover el ajuste entre la carga animal y la capacidad forrajera, y el buen uso de los recursos naturales”.*

356 “Ley N° 26.457. ARTICULO 3º — *Para adherir al presente régimen, las empresas deberán presentar para su aprobación por la autoridad de aplicación, un plan de producción y un programa de importaciones y exportaciones”.* “Ley N° 26.334: ARTICULO 1º — *Apruébase el Régimen de Promoción de la Producción de Bioetanol con el objeto de satisfacer las necesidades de abastecimiento del país y generar excedentes para exportación. A través de este régimen promocional se impulsará la conformación de cadenas de valor mediante la integración de productores de caña de azúcar e ingenios azucareros en los procesos de fabricación de bioetanol”.*

357 “Ley N° 26.093. ARTICULO 14. — *El cupo fiscal total de los beneficios promocionales se fijará anualmente en la respectiva ley de Presupuesto para la Administración Nacional y será distribuido por el*

miles de empleos en la industria azucarera del norte del país. Fuera de esta excepción, la equivalencia entre inversor nacional y extranjero estaba de acuerdo<sup>359</sup> con el *saber neoliberal* y el marco normativo establecido por la Ley de Inversiones Extranjeras aún vigente, N° 21.382<sup>360</sup>.

Otro de los elementos comunes del paquete de Leyes de 2006-2008 era la *práctica* del otorgamiento de estabilidad fiscal por entre 10 y 15 años<sup>361</sup>,

---

*Poder Ejecutivo nacional, priorizando los proyectos en función de los siguientes criterios: - Promoción de las pequeñas y medianas empresas. - Promoción de productores agropecuarios. - Promoción de las economías regionales. Déjase establecido que a partir del segundo año de vigencia del presente régimen, se deberá incluir también en el cupo total, los que fueran otorgados en el año inmediato anterior y que resulten necesarios para la continuidad o finalización de los proyectos respectivos. A los efectos de favorecer el desarrollo de las economías regionales, la autoridad de aplicación podrá establecer cuotas de distribución entre los distintos proyectos presentados por pequeñas y medianas empresas, aprobados según lo previsto en los artículos 6º y 13, con una concurrencia no inferior al veinte por ciento (20%) de la demanda total de biocombustibles generada por las destilerías, refinerías de petróleo o aquellas instalaciones que hayan sido debidamente aprobadas por la Autoridad de Aplicación para el fin específico de realizar la mezcla con derivados de petróleo previstas para un año”.*

358 “ARTICULO 2º — Podrán acceder al presente régimen: a) Las personas físicas, sociedades comerciales privadas, sociedades de capital estatal, mixtas o entidades cooperativas que sean productoras de caña de azúcar o que produzcan industrialmente azúcar a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley; b) Las sociedades comerciales privadas, sociedades de capital estatal, mixtas o entidades cooperativas que inicien o reanuden sus actividades industriales en instalaciones productoras de azúcar existentes, estén o no operativas, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley; c) Las personas físicas, sociedades comerciales privadas, sociedades de capital estatal, mixtas o entidades cooperativas que inicien sus actividades de producción de bioetanol a partir de la fecha de vigencia de la presente ley. En el caso de las sociedades comerciales mencionadas en el inciso c) anterior, para poder gozar de los beneficios establecidos en la presente ley, los accionistas controlantes de ellas deberán ser personas físicas de nacionalidad argentina o personas jurídicas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a personas físicas de nacionalidad argentina que también detenten el poder de

además de desgravaciones impositivas<sup>362</sup>. Los inversores debían estar constituidos en el país, actuar de acuerdo a las Leyes, inscribirse y desarrollar en el país, por cuenta propia, las actividades definidas<sup>363</sup>. Esta condición vinculada al lugar de constitución y actividades principales ya se había utilizado en la Ley de inversiones mineras N° 24.196 del año 1993. Allí se indicaba a eventuales IE la necesidad de constituir sociedades o sucursales, de acuerdo a la Ley General de Sociedades N° 19.550. En *decisión*".

359 De hecho, en debates parlamentarios como el de la Ley de promoción de la industria del software, N° 25.922, el tema se discutió. El Senador Antonio Cafiero reclamó por el hecho de que si bien el proyecto implicaba una rectificación con relación al abandono de las políticas industriales activas, no establecía discriminación alguna entre las empresas nacionales y las extranjeras, las pymes y las grandes empresas. El mismo reclamo hizo el senador socialista por Santa Fe, Rubén Guistiniani. Con otro punto de vista, la senadora por Salta Sonia Escudero alegaba que no importaba si las empresas eran nacionales o extranjeras, sino que lo importante era que reinvirtieran las ganancias para acceder a los beneficios, además de reclamar mayores ayudas a las pymes. Otra senadora oficialista por Mendoza resumía por aportes esperables de la inversión industrial, en materia de empleos de salarios altos, exportaciones y capacidad de innovación. VT-18-08-2004-OR-16.pdf, extraída de la página del Senado de la Nación: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 22.07.2018.

360 *"ARTICULO 1 - Los inversores extranjeros que inviertan capitales en el país en cualquiera de las formas establecidas en el Artículo 3 destinados a la promoción de actividades de índole económica, o a la ampliación o perfeccionamiento de las existentes, tendrán los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes acuerdan a los inversores nacionales, sujetos a las disposiciones de la presente ley y de las que se contemplen en regímenes especiales o de promoción"*.

361 *"Ley N° 25.922 Industria del Software. Estabilidad fiscal de todos los impuestos nacionales por 10 años. Se les reducía un 60 % el impuesto a las ganancias y podían contar como bono fiscal un 70 % de los aportes patronales."*

362 Ley N° 26.360 PROMOCION DE INVERSIONES EN BIENES DE CAPITAL y OBRAS DE INFRAESTRUCTURA. *"ARTICULO 6º — Establécese un cupo fiscal anual de PESOS UN MIL MILLONES (\$*



cambio, Leyes como la N° 25.080, también de los años 90, eran más laxas en relación a los requisitos que debían cumplir quienes quisieran aprovechar los beneficios impositivos<sup>364</sup>.

Una *práctica* interesante, que evitaba el corset del DIE en términos de discriminación, pero que indudablemente tenía por destino a los IE, estaba alojada en la Ley de promoción de la generación eléctrica a partir de energías renovables, N° 26.190. La misma disponía que para ser beneficiario de la Ley era un requisito renunciar a cualquier procedimiento judicial o administrativo con relación a las medidas tomadas en el marco de la emergencia económica establecida por la Ley N° 25.561. Es decir, si los IE querían aprovechar los incentivos de la Ley, debían renunciar a sus reclamos en el CIADI por el abandono de las *prácticas neoliberales*.

---

*1.000.000.000), el que podrá ser atribuido indistintamente a los tratamientos impositivos dispuestos en el artículo 3º de la presente ley, aplicables a los proyectos de inversión en actividades industriales. Dicho cupo se asignará de acuerdo con el mecanismo de concurso que establezca el Poder Ejecutivo nacional, en el que fijará las pautas a considerar a los efectos de la elegibilidad de los proyectos y contemplará una fase técnica y una fase económica...Establécese un cupo fiscal anual de PESOS DOSCIENTOS MILLONES (\$ 200.000.000) adicionales a los contemplados en el primer párrafo del presente artículo, que serán destinados exclusivamente a proyectos de inversión desarrollados por pequeñas y medianas empresas que clasifiquen como tales de acuerdo a la normativa vigente”.*

363 Ley N° 26.360: “*ARTICULO 2º — Podrán acogerse al presente régimen las personas físicas domiciliadas en la República Argentina y las personas jurídicas constituidas en ella o que se hallen habilitadas para actuar dentro de su territorio con ajuste a sus leyes, debidamente inscritas conforme a las mismas, que desarrollen actividades productivas en el país o se establezcan en el mismo con ese propósito”.*

364 Ley N° 25.080. “*ARTICULO 2º — Podrán ser beneficiarios las personas físicas o jurídicas que realicen efectivas inversiones en las actividades objeto de la presente ley”.*

De la observación de las Leyes en conjunto también puede deducirse un virtual procedimiento común que debía atravesar el inversor. En primer lugar estaba la inscripción en un registro y la presentación de un proyecto de inversión, el que debía contener las condiciones establecidas por la Ley, como podía ser la generación de puestos de trabajo, como prevé la Ley N° 26.360<sup>365</sup>. Una vez aprobado el proyecto, el inversor se hacía acreedor de los beneficios fiscales o de otro tipo, en un mecanismo que mostraba conexiones evidentes con la *planificación desarrollista* de los años 1950-1980. Algunas de las Leyes agregaban requerimientos y presentaciones para evaluar el cumplimiento de los proyectos en marcha.

Ahora, estos incentivos para inversores en general debían convivir con cierto margen de discrecionalidad otorgado en varias Leyes a la Autoridad de Aplicación, la cual podría intervenir en la definición de elementos fundamentales como la fijación de precios o el otorgamiento de incentivos. Lejos de tratarse de una cláusula exclusiva del *neodesarrollismo*, la misma más bien podría ubicarse entre las prácticas que “*viajaban*” de una tradición regulatoria en otra, en función de la utilidad que se le encontraba en la gubernamentalidad de turno. Ejemplos de otorgamiento de amplios poderes discrecionales a la Autoridad de Aplicación o el propio Poder Ejecutivo se mencionaron ya en los casos de regulación neoliberal y de emergencia. Por caso, en el artículo cuarto de la Ley N° 26.093 de Biocombustibles, al final de la larga enumeración de funciones de la Autoridad de Aplicación, se agregaba la facultad de “*Publicar periódicamente precios de referencia de los biocombustibles*”<sup>366</sup>.

Una crítica fundamental a dicho régimen indicaba que la Ley no especificaba con precisión el precio regulado para la compraventa de biocombustibles. En otros términos, permitía un poder discrecional para manipular dichos precios en base a la indefinición de las variables que se

---

365 ARTICULO 2º in fine: “...*Los interesados en acogerse al presente régimen deberán inscribirse en el registro que habilitará a tal efecto la autoridad de aplicación. Los interesados deberán asimismo acreditar la generación de puestos genuinos de trabajo, de conformidad con la legislación laboral vigente en cada rubro de actividad*”.

utilizarían para calcularlo, como la que se denominaba “rentabilidad razonable de los productores de biocombustibles”. A esto se sumaba la posibilidad de fijarles retenciones sin límites a las exportaciones. Así, en 2012 el gobierno subió las retenciones de los biocombustibles al 32 % y redujo el precio interno un 15 %, lo cual generó un desincentivo a la producción (Buraschi, 2015, pág. 146).

Otro ejemplo estaba contenido en la Ley N° 25.924 de inversión en bienes de capital. Al punto que en el debate parlamentario el Senador Sanz por Mendoza pediría que el cupo de beneficios fiscales previsto en la ley tuviera criterios objetivos de reparto, como la cuestión geográfica, y no sea meramente discrecional en manos del Poder Ejecutivo Nacional. A este comentario le respondió el Senador Lopez Arias de Salta, que sostuvo que tenía el compromiso de palabra del Ministro de Economía de que el cupo de beneficios fiscales se iba a distribuir proporcionalmente en todo el país<sup>367</sup>.

En definitiva, el salto cualitativo y cuantitativo de las Leyes de Promoción Industrial de 2006-2008 puede ser visto desde varios puntos de vista. En perspectiva comparada, puede reconocerse que eran Leyes más extensas, con objetivos gubernamentales *neodesarrollistas* y con menos libertades para el inversor que las Leyes de Promoción de los años 90. En clave de las *prácticas* utilizadas, se observaba que había operado una actualización del *dirigismo*, con incentivos económicos *liberales* en lugar de prohibiciones, prescripciones o engorrosos tratamientos para su aprobación. La *Razón de Estado* tampoco se haría evidente en estas Leyes. No habría menciones expresas a la *Seguridad Nacional* o la *Balanza de Pagos* al igual que sus

---

366 El Artículo N° 12 del Decreto 109/2007 establecía que la autoridad de aplicación definiría el precio contemplando que los productores pudieran: “...satisfacer todos los costos operativos razonables aplicables a la producción, impuestos, amortizaciones y una rentabilidad razonable, de tal modo que la misma: a) Sea similar a la de otras actividades de riesgo equiparable o comparable; y b) guarde relación con el grado de eficiencia y prestación satisfactoria de la actividad”.

367 VT-18-08-2004-OR-16.pdf, extraída de la página del Senado de la Nación: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar), el 22.07.2018.

pares de la década de 1990. No habría regulación en materia de divisas, discriminaciones por origen del capital o sectores prohibidos. Esta omisión podía explicarse, quizás, por el contexto favorable de la macroeconomía del país y porque el manejo de las divisas y otros elementos se mantendrían regulados por el BCRA, por cuanto no se trataba de un régimen dirigido exclusivamente a las InE.

Asimismo, estas *Leyes autónomas* mostraban una planificación pública que no otorgaba beneficios, privilegios, ni concesiones a los inversores que no aceptaran como condición los objetivos gubernamentales. Es decir, no había concesiones unilaterales de la *gubernamentalidad* asociada a beneficios potenciales en función de la búsqueda genérica de lograr un mejoramiento del ambiente de negocios. En tal sentido, es preciso advertir que estas Leyes no tenían como objetivo el corto plazo, la superación de la emergencia económica o el riesgo de una crisis de Balanza de Pagos. De hecho, las normas detraían recursos fiscales para aplicarlos a los incentivos a la atracción de inversiones. De ese beneficio derivaban todas las condiciones que se establecían como contrapartida. En síntesis, los recursos financieros disponibles hacían posible el establecimiento de *incentivos* que condujeran indirectamente a las InE hacia el objetivo deseado, sin necesidad de prescribir o proscribir conductas, o hacer concesiones unilaterales vía “reglas” para compensar la falta de fondos como para hacerlas vía “incentivos”.

Tampoco es menor el hecho de que existieran más leyes de promoción de inversiones entre 2006-2008 que en todos los años previos. Ciertamente, en lugar de dictarse una única Ley de promoción industrial en cuyo contenido se explicitaran áreas o se jerarquizaran los aportes de los IE en función de utilidad, como ocurrió entre 1958 y 1980, se eligiera leyes particulares para cada sector. Esa elección evitó apelar a discriminaciones intra-normas. Las áreas que no contaban con Leyes específicas simplemente no tuvieron la posibilidad de acceder a los incentivos y beneficios de las promocionadas.

A continuación, se abordan dos sectores con *Leyes de promoción de inversiones* que reflejan tratamientos distintos entre sí, y permiten abarcar la *regulación postneoliberal* desde una perspectiva específica.

*52.- Ley N° 26.093 de Biocombustibles. País tomador de normas y normas de menor rango.*

La Ley N° 26.093 de promoción de los biocombustibles surgió de forma contemporánea con la demanda internacional<sup>368</sup>. Entre el año 2003 y hasta el pico del año 2008, el petróleo pasó de costar menos de USD 30 el barril Brent al precio máximo de USD 147<sup>369</sup>. En ese contexto, los países centrales, en su mayoría importadores de energía, dictaron normas para facilitar la incorporación de biocombustibles, como el etanol y el biodiesel, a sus matrices energéticas. Esto no solo les permitía enfrentar el astronómico precio del petróleo, sino también diversificar a sus proveedores de energía.

De allí que en el año 2005 la Comunicación de la Comisión Europea (COM (2005) 628)<sup>370</sup>, planteara una “Estrategia global sobre la biomasa”, de la cual se deducía que el enfoque europeo no planteaba la autosuficiencia, sino que consideraba necesario un equilibrio entre la producción nacional y las importaciones. Para ello, se proponía avanzar en negociaciones bilaterales, por ejemplo con el Mercosur. Tiempo después se sancionaron otras normas que le darían más profundidad a la legislación, como el Plan de Acción sobre la Biomasa, la Comunicación del 8 de febrero de 2006, identificada como COM (2006) 34 llamada: “Estrategia de la UE para los

---

<sup>368</sup> Luego de sancionada la Ley, la producción del año 2007 en la Argentina fue de 200.000 toneladas, pero había sido de 50.000 toneladas el año anterior. Las exportaciones argentinas de biodiesel representaron una cifra cercana a los 50 millones de dólares en el primer semestre de 2007, pero se elevaron a los más de 1000 millones de todo el 2008 (Rozemberg, Saslavsky, & Svarzman, 2009, pág. 59).

<sup>369</sup> <https://www.nacion.com/el-mundo/el-barril-de-crudo-supera-por-primera-vez-los-147-dolares/LBM44PHBPNEHFMB6JJ5PJA7S2Y/story/>, consultado el 29.03.2019.

<sup>370</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0628:FIN:ES:PDF>

biocarburantes”<sup>371</sup>, el “Programa de trabajo de la energía renovable” y “Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible”.

En el caso de Estados Unidos, la Ley de Política Energética de 2005<sup>372</sup>, procuraba cambiar la matriz energética del país. Entre otras medidas, brindaba una exhaustiva lista de reducciones fiscales y préstamos para la producción de distintos tipos de energías, como la solar, nuclear, eólica, geotérmica, carbón limpio, la producida a partir del hidrógeno, los biocombustibles o producidas por las olas y mareas. A su vez, apoyaba la mejora en la eficiencia del sector automovilístico para ahorrar energía, e introducía el corte de las naftas, sobre todo con el etanol proveniente del maíz.

Entre los países de la región con potencial exportador de bioenergía, Brasil había sido el primero en establecer regulaciones que le habían permitido reemplazar volúmenes crecientes de combustibles fósiles, del que no era autosuficiente, por alcohol a base de caña de azúcar. El programa brasileño de alcohol, llamado PROALCOOL, había sido lanzado en 1975. En la década del noventa, el proceso de liberalización y desregulación cambió el perfil del programa. Se le quitaron incentivos fiscales y se lo orientó a la competencia de mercado (López y Starobinsky, 2009; 35).

En el año 2005 Brasil aprobó la ley N° 11.097<sup>373</sup> para regular los biocombustibles y fomentar el biodiesel. Por su parte, el Paraguay sancionó la ley N° 2748/05<sup>374</sup> que fijó beneficios fiscales para las inversiones, junto a porcentajes de corte de biodiesel con diesel en un 1 % para 2007, 3 % para

371 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:195:0075:0079:ES:PDF>

372 <https://www.revistavirtualpro.com/biblioteca/ley-de-politica-energetica-de-2005>.

373 <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11097-13-janeiro-2005-535383-norma-pl.html>, consultado 15.05.2019.

374 <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2537/fomento-de-los-biocombustibles>, consultado 15.05.2019.

2008, y 5 % para 2009. Lo mismo respecto del etanol, cuyo corte con la nafta sería del 18 % al 24 %. El decreto N° 7412-2006 reglamentó la ley de “Fomento de los biocombustibles” N° 2748-05, especificando, entre otras cosas, los requisitos a cumplir por las personas físicas y jurídicas que deseen dedicarse a la producción y venta de biocombustibles. En tanto, la República Oriental del Uruguay aprobó la ley de los Agrocombustibles N° 18.195<sup>375</sup> en 2007. La norma buscaba fomentar y regular la producción, comercialización y utilización de biocombustibles. También fue sancionada la ley N° 17.567<sup>376</sup> de Producción de Combustibles Alternativos, Renovables y Sustitutivos de los derivados del Petróleo, en la cual se otorgaban beneficios fiscales a los combustibles alternativos. El gobierno de Uruguay estableció un porcentaje de corte para el diesel del 2 % de biodiesel B100 para fines del 2008, que se elevaría al 5 % en enero de 2012. ANCAP, la petrolera estatal uruguaya, tenía como rol comprar la mayor parte de la producción que superara el autoconsumo y no estuviera destinada a la exportación.

En tanto la norma argentina, N° 26.093 contaría con objetivos menos ambiciosos que los establecidos por países importadores de petróleo. En los escasos artículos de la Ley se fijaban como objetivos la promoción de las pequeñas empresas, la diversificación agrícola e investigación y desarrollo, pero sin desarrollar herramientas que colaboren a su cumplimiento. De allí que la principal característica de la Ley sea la ya considerada de la discrecionalidad asignada a la Autoridad de Aplicación, tanto para autorizar las plantas habilitadas a ingresar en el régimen de incentivos, definir el porcentaje de naftas con biocombustibles, realizar inspecciones y aplicar sanciones, como publicar los precios de referencia del producto. Se mencionan estos puntos en la medida que se consideran centrales para la caracterización de un régimen como este, que practicaba el reenvío

---

375

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7102606.htm>, consultado 15.05.2019.

376 [https://www.miem.gub.uy/sites/default/files/ley\\_17567\\_-\\_combustibles\\_alternativos.pdf](https://www.miem.gub.uy/sites/default/files/ley_17567_-_combustibles_alternativos.pdf), consultado 15.05.2019.

normativo no ya al derecho interno como planteaban los tratados en el siglo XIX, sino a lo que definiera la autoridad de aplicación.

Otros países de la región como Nicaragua (2002), Perú (2003), Colombia (2004), Costa Rica (2004), Ecuador (2004), Bolivia (2005) y República Dominicana (2007), también regularon la producción y uso de biocombustibles en forma contemporánea al establecimiento del mercado de consumo y exportación. Se trataba de una actividad que les permitía a la mayoría de estos países complementar su base agrícola y generar divisas por exportaciones.

En el caso de Brasil, su tamaño relativo le permitió aspirar a convertirse en *emisor de normas y prácticas*. En marzo de 2007 ese país alcanzó un acuerdo con Estados Unidos para cooperar en el establecimiento de un mercado internacional de etanol. Ambos países ofrecerían tecnología y capitales para fomentar la producción del biocombustibles en África, América Latina y el Caribe. Junto a ello promoverían la investigación y el establecimiento de normas comunes a nivel internacional, entre ellas las relativas a la calidad (López & Starobinsky, 2008, pág. 14).

A nivel Mercosur, la Decisión 49/07 estableció el Plan de Acción del Mercosur<sup>377</sup> para la cooperación en materia de biocombustibles. Se creó un grupo ad hoc sobre biocombustibles dependiente del Grupo Mercado Común, y entre sus objetivos se fijó la necesidad de cooperar en el marco regional y global, e intercambiar información con miras a una actuación conjunta en las negociaciones para el desarrollo de un patrón global de calidad de biocombustibles. En otras palabras, participar de la emisión de normativas a nivel internacional.

En definitiva, la lectura del caso permite caracterizar a la Ley N° 26.093 como un régimen de fomento a la medida de la demanda de los países centrales, con una alta intervención gubernamental en la definición de reglas básicas para darle viabilidad a los incentivos, pero que no estaban previstas

---

377 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/139796/norma.htm>.



en la escueta Ley sino en lo que resolviera la Autoridad de Aplicación. Por otra parte, sus objetivos alimentaban expectativas *neodesarrollistas* por su aporte a las exportaciones agrícolas, desarrollo rural y generación de valor agregado. Aunque ciertas voces ya mencionadas aludían al riesgo del monocultivo y sojización, en perjuicio de pequeños productores.

### *53.- El litio y la Ley de Inversiones Mineras N° 24.196.*

El caso del litio presenta similitudes y diferencias con el de los biocombustibles. Se trata también de un producto con demanda mundial, útil para la fabricación de baterías Litio-ion por su uso en dispositivos, como cámaras fotográficas, computadora, teléfonos, automóviles híbridos, entre otros. Los emprendimientos requieren de un volumen de capital importante y la mayor parte de la producción mundial está asociada a un puñado de empresas extranjeras multinacionales: SQM, Rockwood, FMC Lithium Corp y Talison. A diferencia de otras regiones del mundo, el mineral concentrado en Chile, Bolivia y Argentina, en el llamado triángulo del litio, se encuentra en salares, lo cual vuelve relativamente sencilla su extracción y competitiva su explotación a nivel mundial.

En lo que hace a la regulación, Chile no había dictado para el año 2015 una norma específica, sin perjuicio del estado parlamentario de distintos proyectos legislativos. En consecuencia, el recurso se sujetaba a una disposición legal de la década de 1980, e incluso a normas previas. Por dichas reglas, el litio contaba en Chile con un régimen jurídico único respecto de otros minerales. No era susceptible de concesión minera en razón de haberse dispuesto en 1975 que era un material de interés nuclear que hacía a la *seguridad nacional*. Por tanto, su explotación se regulaba desde la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN). En otras palabras, Chile restringía su explotación en función de argumentos vinculados a la *Razón de Estado*.

En el año 1983 la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras y el nuevo Código de Minería mantuvieron la reserva del litio a favor del Estado

y se ratificó que no era susceptible de concesión, excepto aquellas constituidas con anterioridad a la publicación de la Ley. Por tanto, sólo la estatal CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), organismo ejecutor de las políticas del gobierno chileno en el ámbito del emprendimiento y la innovación, contaba con pertenencias mineras en el Salar de Atacama, obtenidas antes de la entrada en vigor del código minero.

Sin perjuicio de las restricciones enunciadas, dos de las grandes empresas multinacionales, Rockwood y SQM, producían litio bajo el formato de arriendo a CORFO a cambio de aportar la tecnología necesaria para la actividad y pagar un impuesto específico (royalty) del 6,8% de las exportaciones de litio (carbonato, hidróxido o minerales), el cual era cobrado trimestralmente. Adicionalmente, SQM pagaba US\$ 15 mil anuales en concepto de arriendo de las pertenencias. También la estatal minera CODELCO explotaba otros salares.

Sobre el fin del período estudiado la presidenta Michelle Bachelet creó una Comisión Nacional del Litio, con el fin de proponer una política pública para el sector. Meses después y luego de trazar un diagnóstico de la situación, esta Comisión propuso la creación de una empresa pública que se dedicaría exclusivamente al Litio y todas sus actividades conexas hasta la industrialización. Podría también producir junto a terceros<sup>378</sup>. Hasta el año 2018 puede registrarse que dicha empresa no se creó.

En el caso de Bolivia, durante el gobierno de Evo Morales, la regulación de la producción e industrialización del producto ubicado en el Salar de Uyuni se rigió con la premisa de no otorgar participación del negocio a empresas privadas, tanto nacionales como extranjeras. En agosto de 2016 la Corporación Minera de Bolivia de Oruro vendió casi 10 toneladas de Carbonato de Litio a una empresa China, cifra que esperaban aumentar en años posteriores. A comienzos de 2017, se creó mediante la Ley N° 928 Yacimientos de Litio Bolivianos, empresa estatal encargada de realizar las

---

378

[https://ciperchile.cl/pdfs/2015/06/sqm/INFORME\\_COMISION\\_LITIO\\_FINAL.pdf](https://ciperchile.cl/pdfs/2015/06/sqm/INFORME_COMISION_LITIO_FINAL.pdf), consultado el 30.07.2018.

actividades de toda de la cadena productiva, incluida la industrialización y comercialización<sup>379</sup>.

Hasta aquí la presentación de las experiencias normativas en los dos países vecinos. De ellas es posible advertir la preocupación por rodear de cierto control gubernamental a un recurso escaso a nivel mundial. La referencia al carácter estratégico del producto, su vinculación con la *seguridad nacional*, junto a la creación de empresas públicas, monopólicas o no, hablan de la búsqueda de *prácticas y dispositivos* utilizados bajo el predominio de la *tradicón regulatoria dirigista*.

En el caso argentino eso no ocurrió. La regulación del litio se rigió hasta el año 2015 por la *neoliberal* la Ley de Promoción Minera de 1993, N° 24.196. La misma que con sus menos de diez artículos acompañó la provincialización de los recursos naturales de acuerdo al artículo N° 124 de la Constitución Nacional. En consecuencia, fueron las provincias de Jujuy, Salta o Catamarca las que regularon la explotación de litio y negociaron con los IE. No se trata en este punto de remarcar la asimetría entre los IE y las provincias mineras del país. Lo que si puede anotarse es que no hubo en este caso, tratándose de un recurso natural no renovable, un interés por renovar o modificar desde un punto de vista *neodesarrollista* el marco normativo de la actividad, de manera de incluir aquí también un *balance o equilibrio de intereses* que permitiera considerar la problemática ambiental, el empleo local o los derechos humanos de las comunidades involucradas.

En otras palabras, no hubo una legislación nacional que alineara a la actividad realizada mayormente por IE con objetivos gubernamentales, como si había ocurrido con otras Leyes del Paquete de 2006-2008. Como dato vale decir que fueron las provincias, como Jujuy, las que pusieron en vigencia decretos como el N° 7592/2011, por el cual la provincia declaró al litio recurso natural estratégico por su potencial generador de desarrollo económico de la Provincia. Junto a ello, señaló que los proyectos de explotación deberían atravesar, previo a su aprobación, una serie de

---

379 Disposición Final Segunda. “IV. *Se declara al Litio y al Potasio como elementos estratégicos, cuyo desarrollo se realizará por Yacimientos de Litio Bolivianos - YLB.*”

procedimientos previstos, a los que se agregaría la opinión de un comité de expertos. En tanto, el Decreto N° 7626/2011 creó la empresa minera provincial estatal Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE). Esta tendría la posibilidad de desarrollar todas las actividades económicas vinculadas a la explotación de litio por sí, o asociado a terceros.

Lo dicho se considera sin perjuicio de no pretender hacer una evaluación de la eficacia de la política pública decidida, la legislación provincial, o el nivel de participación en las inversiones de un grupo de empresas privadas y públicas locales. Eso queda para otros trabajos especializados que puedan realizar un trabajo más abarcativo. Lo concreto es que frente al criterio restrictivo y dirigista de los países vecinos para la explotación de la actividad y el establecimiento de InE en este campo, la Argentina les ofreció a los IE un marco jurídico *neoliberal*. Régimen que ni siquiera supuso una adaptación a prácticas neodesarrollistas como ocurrió en otras actividades económicas entre 2006-2008.

#### *54.- Hidrocarburos. Continuidades del régimen neoliberal*

La ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario N° 25.561 comenzaría a revisar la desregulación *neoliberal* del sector y la libre disponibilidad del petróleo, al que se consideraba como una mercancía más. Este cambio se produjo en un contexto de extranjerización de las empresas del sector<sup>380</sup>.

Sin perjuicio de este comienzo de reversión de la normativa acordada en los años 1990, el proceso de provincialización de los recursos naturales y debilitamiento de la gubernamentalidad nacional iniciado en 1989 continuó. En el año 2003 se dictó el Decreto N° 546/2003, que reactivaba la provincialización de los hidrocarburos. El Decreto reafirmaba la facultad de las provincias para otorgar permisos de exploración y concesiones de

---

380 Entre 1990 y 2002, pero fundamentalmente con la venta de YPF a Repsol y la petrolera del grupo Pérez Companc a manos de la brasileña Petrobras, tuvo lugar un proceso en el cual el sector de hidrocarburos del país pasó a ser controlado mayoritariamente por IE. A dichas operaciones es preciso sumar la fusión entre British Petroleum-Amoco Argentina con Bidas en Pan American Energy y la adquisición de Petrolera Argentina San Jorge por parte del grupo Chevron-Texaco (Barneix, 2012, pág. 5).

explotación en aéreas en sus territorios, en línea con el mandato constitucional del artículo N° 124. Esto recién podría materializarse cuando finalizaran las concesiones vigentes otorgadas por la Nación. Para la gubernamentalidad quedaba la tarea de: “...definir la política nacional para el sector, y la facultad de reglamentar las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos”. Esa actividad de la Nación “... respetuosa de los derechos de cada Provincia” como decía el texto del decreto, debía servir para despejar la incertidumbre sobre quiénes eran los titulares del recurso natural. Aun así, se decía que las áreas cuya concesión había sido otorgada por el gobierno nacional, continuaría en manos de la autoridad federal hasta tanto se modificara la Ley de hidrocarburos N° 17.319.

En el año 2006 el proceso de provincialización de los recursos petroleros siguió de la mano de la llamada Ley corta, N° 26.197. En apenas siete artículos se modificó la Ley de Hidrocarburos N° 17.319 y se transfirió a las Provincias las áreas concesionadas que todavía estaban en manos del Estado Nacional. Las Provincias, a partir de ese momento, cobrarían también las regalías sobre esas áreas y podrían ejercer todo tipo de políticas de estímulo y fiscales. En el debate parlamentario en el Senado de la Nación, el miembro informante de la Ley, Senador Gioja, decía: “...Es una ley que cumple con la Constitución, que genera seguridad jurídica, que va en línea con un decreto N° 456/2003 que decía que las zonas en las cuales no había concesiones pasaban a las provincias, para que en adelante ellas las hagan”<sup>381</sup>.

Con el impulso de la Ley corta, y siguiendo el ejemplo de la Ley N° 25.943, que creó la empresa estatal ENARSA S.A., las provincias comenzaron a crear sus propias empresas petroleras. Un ejemplo de ello era Gas y Petróleo del Neuquén, creada en la provincia homónima mediante el Decreto N° 770-2008. De acuerdo a su regulación, en las nuevas concesiones hidrocarburíferas de la provincia iba a requerirse a inversores locales y extranjeros asociarse con la empresa provincial. El objetivo no era tanto

---

381 VT-22-11-2006-OR-25.pdf, extraída de la página del Senado de la Nación: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 22.07.2018.

dotar de conocimientos técnicos, personal y recursos a la nueva empresa pública, sino utilizar su asociación con empresas privadas para captar rentas para la provincia. En otras palabras, compartir las ganancias por fuera de los esquemas tributarios.

En resumen, se advierte que el proceso de provincialización de la regulación de los hidrocarburos, iniciado durante el predominio de la tradición regulatoria *neoliberal*, continuó durante la etapa *post-neoliberal*. En cierta forma, esto implicó un debilitamiento de la gubernamentalidad, en la medida que la emisión de normas sobre el sector de hidrocarburos se *bilateralizaba*, no ya con países centrales, sino con las Provincias petroleras.

#### ***IV.- Subcapítulo tercero. Crisis de Balanza de Pagos y nuevas restricciones a los derechos de los IE.***

##### **I.- Introducción.**

En este subperíodo se presentan casos que configuran un nuevo giro en la *gubernamentalidad* del período 2002-2015, tanto en lo referido a las *prácticas, rol de la Razón de Estado y país tomador de normas*, producto de diversos hechos que merecen señalarse. Entre ellos puede anotarse que la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos se había tornado deficitaria, los procesos de fuga de divisas se aceleraron y el Banco Central comenzó a perder reservas a un ritmo que amenazaba con traspasar el umbral de lo tolerable (Gerchunoff & Kacef, 2016, pág. 25). A ello se agregó la medida dispuesta por el Juez Griesa del distrito sur de Nueva York, que impuso una restricción al banco encargado de pagar las rentas de los bonos argentinos en el exterior, para impedir que las distribuyera entre los acreedores que si habían ingresado a los canjes de la deuda pública en 2005 y 2010. Antes de pagarles a ellos debía hacerlo con los llamados fondos buitres, que habían conseguido de parte de ese juez una sentencia favorable, y por el total de sus acreencias.

En este contexto, las medidas tomadas por el gobierno para recuperar el equilibrio de la Balanza de Pagos incluyeron un menú de *prácticas* de intervención en los mercados de divisas, bienes y servicios, que se inspiraban en el saber *dirigista* más clásico: restricciones a la compra de divisas para personas y empresas, nuevas expropiaciones, control del comercio exterior y ajuste de la economía<sup>382</sup>.

## **II.- Leyes, decretos y tratados.**

### *55.- Ley de Protección al dominio nacional de tierras rurales.*

La primera Ley a evaluar de este subperíodo no se trataba de una medida original, sino que resultaba una renovación de una regulación *dirigista* discriminatoria hacia los IE, que había sido introducida durante la segunda guerra mundial. La Ley N° 26.737 de diciembre de 2011 tenía por objetivo limitar la adquisición de tierras por parte de extranjeros en función de la protección del dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales. Además de la idea de *segregar* a las InE a futuro, en su artículo segundo promovía la identificación y *registro*<sup>383</sup> de las tierras que en

---

382 En el análisis de Cantamutto y Costantino (2013, pág. 68) dichas medidas no lograron contener los problemas en el sector externo. Por su parte, Gerchunoff y Kacef afirmaban que: *“El control de cambios frenó el atesoramiento de divisas por parte de los ahorristas y limitó severamente la remisión de utilidades y dividendos por parte de las empresas extranjeras, sobre todo con Repsol fuera de juego; los permisos previos a las importaciones cerraron el círculo que garantizaba el equilibrio de la cuenta corriente con independencia de lo que ocurriera con el tipo de cambio real y convirtió a la industria mercado-internista en un sector no transable, esto es, un sector inmune a la competencia de las importaciones. Se había completado la parábola, la gradual convergencia; el kirchnerismo era ahora un peronismo clásico. Sin embargo, los cambios operados en la sociedad y en la economía durante más de 60 años ponían en evidencia el anacronismo y, consecuentemente, la ineficacia política del rumbo elegido”* (Gerchunoff & Kacef, 2016, pág. 27). Es interesante que los autores calificara de anacrónicas las *prácticas dirigistas* para contener el dólar como formas de gobernar un bien escaso. Es decir, no hacían énfasis en su ineficacia, sino en que se encontraban, más bien, fuera del catálogo de opciones aplicables en el siglo XXI.

383 **ARTICULO 12.** — *Los propietarios o poseedores de tierras rurales, personas físicas o jurídicas, que invistan la condición de*

ese momento fueran propiedad o estuvieran bajo la posesión de extranjeros. A ello se agregaban restricciones cuantitativas en los artículos ocho<sup>384</sup>, nueve<sup>385</sup> y diez<sup>386</sup>, y cualitativas en el artículo trece<sup>387</sup>, como la *segregación espacial* en zonas de frontera, propia de la tradición regulatoria *territorial*.

Como se dijo, la temática que no era novedosa. La Argentina y otros países, a mediados del siglo XX, habían adoptado restricciones para el dominio de la tierra por parte de extranjeros. De ese período era el Decreto-Ley N° 15.385 del año 1944 (ratificado por Ley N° 12.913), que creaba una Comisión Nacional de Zonas de Seguridad en el ámbito del Ministerio de Guerra y cuya misión sería velar por los intereses de la defensa nacional en las referidas zonas. Una de sus cláusulas disponía, por ejemplo, que se consideraba conveniente que los inmuebles ubicados en “zonas de

---

*extranjeros, deberán dentro del plazo de ciento ochenta (180) días, contados desde la fecha de entrada en vigencia de la reglamentación de la presente ley, proceder a la denuncia ante el Registro Nacional de Tierras Rurales, previsto por el artículo 14, de la existencia de dicha titularidad o posesión.*

384 ARTICULO 8º — *Se establece en el quince por ciento (15%) el límite a toda titularidad de dominio o posesión de tierras rurales en el territorio nacional, respecto de las personas y supuestos regulados por este capítulo. Dicho porcentual se computará también sobre el territorio de la provincia, municipio, o entidad administrativa equivalente en que esté situado el inmueble rural.*

385 ARTICULO 9º — *En ningún caso las personas físicas o jurídicas, de una misma nacionalidad extranjera, podrán superar el treinta por ciento (30%) del porcentual asignado en el artículo precedente a la titularidad o posesión extranjera sobre tierras rurales.*

386 ARTICULO 10. — *Las tierras rurales de un mismo titular extranjero no podrán superar las mil hectáreas (1.000 ha) en la zona núcleo, o superficie equivalente, según la ubicación territorial. Esa superficie equivalente será determinada por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales previsto en el artículo 16 de la presente ley.*

387 ARTICULO 13. — *Para la adquisición de un inmueble rural ubicado en zona de seguridad por una persona comprendida en esta ley, se requiere el consentimiento previo del Ministerio del Interior.*



seguridad” pertenecieran a argentinos nativos. A tal fin se disponía un plan de compras y expropiaciones a extranjeros y argentinos no nativos.

Más cercano en el tiempo y con el telón de fondo de un posible conflicto bélico con Chile, el Decreto-Ley N° 21.900 del año 1978 había actualizado el régimen al regular el uso y posesión de las tierras fiscales en áreas de frontera. También en este caso se establecían restricciones para los extranjeros, en base a criterios justificados por razones de *seguridad y defensa*. Por caso, el artículo veinticinco de la norma establecía que solo por excepción y con la autorización de la autoridad de aplicación nacional, un extranjero de país limítrofe podía resultar adjudicatario de tierras fiscales. Pero a continuación se fijaban los requisitos para que tal excepción tuviera lugar. El extranjero debía encontrarse ocupando las tierras al tiempo de la sanción de la norma, acreditar arraigo en la región, tener cónyuge o descendientes argentinos y justificar aptitudes y merecimientos para la adjudicación. El ejemplo sirve para ilustrar el uso de una *práctica territorialista* a poco más de veinte años del comienzo del siglo XXI.

En tanto, La Ley de Defensa Nacional N° 23.554 del año 88, modificaría apenas dos de los cuarenta y nueve artículos del Decreto-Ley del año 1944, con el fin de quitarle al Poder Ejecutivo las potestades para exigir ventas y disponer expropiaciones de propiedades de extranjeros en Zonas de Seguridad. En su lugar, la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad se ocuparía de realizar una tarea más vinculada al *registro* de las operaciones de compra y venta privada de inmuebles rurales. Es decir, la Ley N° 23.554 vino a tratar de suavizar el carácter imperativo del Decreto-Ley N° 15.385.

Ahora bien, la Ley N° 26.737 del año 2011 iba mucho más allá y producía una modificación de fondo del mencionado Decreto-Ley. Por caso, introducía cambios en la cláusula relativa a las excepciones que habilitaban a los extranjeros a saltarse las limitaciones de la Ley. Estos debían ser personas físicas que pudieran probar, de acuerdo al artículo cuarto:

- Diez años de residencia continua;
- Hijos y residencia por cinco años;

- Matrimonio con ciudadanos/as argentinos/as con cinco años de residencia.

Como se dijo al mencionar al artículo original del año 1944, el mismo presenta aspectos comunes a la legislación colonial vinculada a las *composiciones* y la *selección*. Por otra parte, la idea de pedir *autorización* al gobierno nacional antes de comprar un inmueble de frontera, en las llamadas “zonas de seguridad”, revelaba un interés de *centralizar la autoridad emisora de normas* sobre IE, por encima de las autoridades provinciales. Por último, la Ley se ocupaba de “interpretar” los TBIs al declarar en el artículo once<sup>388</sup> que la compra de inmuebles rurales no podría considerarse InE.

A mayor abundamiento, en el debate parlamentario en el Senado de la Nación, llevado a cabo el 22 de diciembre de 2011<sup>389</sup>, la miembro informante por la mayoría, Senadora De la Rosa, dio cuenta que Brasil tenía en su Constitución Nacional una restricción a la adquisición de tierras rurales por extranjeros en el artículo N° 190, con el objetivo de defender los recursos naturales del territorio. Otros senadores citaron *prácticas* similares en otros países, aunque con porcentajes de limitaciones diferentes a los fijados por la ley Argentina, como Guatemala, El Salvador, Uruguay, México, Bolivia, Australia o Canadá. Este último por una norma del año 1985, la *Investment Canada*. Es interesante subrayar el discurso del Senador por la Provincia de Salta, Juan Carlos Romero, quien no solo se quejaba por la detracción de competencias provinciales al crearse un Registro Nacional, en contra del espíritu del artículo N° 124 de la Constitución Nacional. Decía también que la Ley reintroducía elementos de la *Doctrina de Seguridad Nacional*, al hablar del territorio como *recurso natural estratégico*, y

---

388 ARTÍCULO 11. — A los fines de esta ley y atendiendo a los *Tratados Bilaterales de Inversión (TBI)* suscriptos por la República Argentina y que se encuentren vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta ley, no se entenderá como inversión la adquisición de tierras rurales, por tratarse de un recurso natural no renovable que aporta el país receptor.

389 VT-22-12-2011-EX-02.pdf, extraída de la página del Senado de la Nación: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 22.07.2018.

ponerlo fuera del comercio. Otro argumento a considerar era el presentado por la senadora por Salta, Sonia Escudero, quien defendía la norma desde el derecho comparado. Encontraba que había legislación similar en otros países agroexportadores, comenzando por el propio Estados Unidos, que en el año 1978 había creado un sistema de recolección de información a nivel federal. Cerraba su exposición con la indicación de que no se trataba de ahuyentar las InE, sino de saber quienes eran, que iba a hacer, y de que modo iban a contribuir con el crecimiento del país. En otras palabras, *registro y selección*.

Lo observado en el presente caso representa un ejemplo valioso para observar las interacciones y convivencias entre *prácticas y dispositivos* legales inspirados en distintos *saberes*, que se mantienen en el tiempo pese a haber sido reemplazadas las *tradiciones regulatorias predominantes* que los inspiraron. Una lectura posible admite afirmar que cada *gubernamentalidad* se encuentra conformada por *prácticas, dispositivos y formatos característicos* que exceden los *saberes* predominantes de su tiempo histórico, en la medida que las normas no se derogan automáticamente. Este fenómeno hace posible la convivencia de redes de regulaciones integradas, por ejemplo, por una Constitución de inspiración liberal, TBIs neoliberales y Leyes dirigistas sobre territorios estratégicos para la *Seguridad Nacional*. Podría hablarse entonces de capas geológicas normativas que conforman en conjunto una gubernamentalidad, con la particularidad que las regulaciones territoriales pueden no desaparecer, pero se mantienen por debajo de la superficie, con una vigencia acotada a lo nominal, cuando predomina otra tradición regulatoria.

De allí que el caso de la Ley N° 26.737 podría ser calificado de rupturista, si se consideraba que las restricciones *territorialistas* que otros países también tienen en su gubernamentalidad sobre IE estaban allí pero solo como resultado de una “herencia” regulatoria. Mientras que la Argentina las reintroducía y resignificaba en una Ley del año 2011. Quizás una medida de este tipo podía justificarse en cualquier tiempo en ocasión de conflictos militares, o el descubrimiento de un tesoro de hidrocarburos que tensionara

a la *Razón de Estado*. Fuera de esos casos, la sanción de una nueva Ley de este tipo resultaba singular y llamativa.

En otro orden, puede anotarse que la Ley introducía otra ruptura, esta vez con el proceso de provincialización que operó de forma paralela con el *neoliberalismo*, al establecer un Registro Nacional, que volvía a colocar a la gubernamentalidad (nacional) como principal interlocutor de los IE. Este dato no es insignificante cuando se deduce que nacionalizar la regulación sobre InE era una forma de volver a vincularlas a la *Razón de Estado*, al equilibrio de divisas de la Balanza de Pagos y a los riesgos territoriales que las provincias no atendían.

#### 56.- *Hidrocarburos. Expropiación y centralización de la autoridad regulatoria.*

En el subcapítulo anterior se analizó la continuidad en la regulación del sector de hidrocarburos en relación a las políticas de *incentivos* hacia la producción y la transferencia de competencias y funciones a las provincias. A ello se sumaba la concentración de la producción y distribución en pocas empresas, propiedad en su mayoría de IE. Este escenario comenzaría a modificarse en el año 2010, cuando el país perdió el autoabastecimiento de hidrocarburos<sup>390</sup>. Esa situación, que sumaba tensión a una *Balanza de Pagos* en crisis, generó el contexto en el cual, en mayo de 2012, se aprobó la Ley N° 26.741, llamada Ley de Soberanía Hidrocarburífera. Su importancia radica en que dispuso la expropiación del 51 % de YPF de manos del grupo empresario español REPSOL YPF S.A.. La Ley planteaba que la consecución de ese objetivo sería realizado por el Poder Ejecutivo Nacional, pero con el concurso de los Estados provinciales y del capital público y privado, nacional e internacional. A tal fin, se crearía un Consejo Federal de Hidrocarburos, integrado por la Nación y las Provincias. En cuanto a la titularidad de las acciones a expropiar, se especificaba que irían para la Nación en un 51 % y las provincias petroleras el otro 49 %.

---

390 Desde 1998, año en el que se registró un pico de casi 50 millones de metros cúbicos, la producción de petróleo en la Argentina bajó en forma ininterrumpida. En 2011 se extrajeron poco más de 32 millones de metros cúbicos lo que implicó una caída aculada del 32% entre 1998 y 2011 (Barneix, 2012, pág. 9).

El miembro informante del oficialismo, Senador Fuentes, defendería la expropiación desde la macroeconomía y la Balanza de Pagos: “...es necesario mantener el control en el drenaje de nuestras divisas”, la desconfianza contra las petroleras y el rol del Estado: “...como garante del cuidado del ambiente, por encima de las empresas y su lógica empresarial”. Otro senador del oficialismo presentaba palabras complementarias: “...una compañía petrolera que produce cada vez menos y decrece en sus reservas está siendo vaciada. La están vaciando. Entonces, ¿qué debe esperar uno para tomar la decisión?...Los intereses de Repsol no coinciden con los de la Argentina”<sup>391</sup>.

En el cierre del debate el presidente del bloque oficialista, Senador Pichetto, analizó la dificultad para acordar intereses entre la Nación y las Provincias: “Las provincias entendieron que tampoco hay destinos individuales en esta materia. Tengo una mirada crítica respecto de la Constitución de 1994. Creo que en el tema petrolero, ahí se empieza a perder la idea del Estado-Nación. En función de las necesidades operativas de muchos Estados provinciales, en la negociación y renegociación de lo que todavía no estaba vencido, se perdió un fuerte capital de las provincias y, fundamentalmente, del Estado Nacional. Lo que deseo decir para terminar es que la norma en consideración recupera la idea nacional sobre la política de hidrocarburos. No significa lesionar el interés de las provincias. Estas van a tener su cuota de participación en el marco de la distribución accionaria. Pero hay una conducción estratégica que debe primar, que es la del Estado Nacional. Si no hay Estado Nacional, no hay nada. Entonces, me parece que lo que hoy se vota recupera esta idea central de construir una política para la Nación, donde el desarrollo de las provincias vaya en línea con la potencialidad del país y con el proceso económico de crecimiento, inclusión, trabajo y empleo”.

Tres meses después de la Ley que expropió el 51 % del capital accionario de YPF S.A. se dictó el decreto reglamentario N° 1277/2012. En sus

---

391 VT-25-04-2012-ES-01.pdf, extraída de la página del Senado de la Nación: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 22.07.2018.

considerandos se hacía una defensa de la facultad nacional para fijar la política hidrocarburífera, argumento que buscaba reforzar al citar Leyes y fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En base a esas facultades nacionales se resolvía crear un Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, con el fin de lograr el autoabastecimiento energético. Para implementarlo se creaba una Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, integrada exclusivamente por funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional. Dicha Comisión le podría requerir a las empresas del sector que presentaran obligatoriamente un plan para colaborar con el autoabastecimiento energético. Caso contrario podrían recibir sanciones. Se trataba de un decreto con *prácticas dirigistas*, que revertía el camino de la provincialización de los recursos naturales, pero que además establecía sobre las empresas una suerte de *requisitos de desempeño* fijados exclusivamente por la gubernamentalidad nacional, con vistas al autoabastecimiento para superar la Emergencia.

Meses más tarde, en julio de 2013, se publicó un nuevo decreto, el N° 929/2013, que contradecía lo dispuesto en el Decreto (dirigista) N° 1277/2012 de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera. En su redacción, en lugar de *prescribir conductas* para conseguir los objetivos gubernamentales como eran lograr mayores inversiones con vistas al autoabastecimiento, se volvía a la *práctica neodesarrollista* de otorgar *incentivos* fiscales para los IE y nacionales que invirtieran USD 1.000 millones de dólares. Además, se premiaba a las empresas con una rebaja de las retenciones a las exportaciones y la libre disponibilidad del crudo y divisas. Todo con el fin de Este último punto daba cuenta de la atención especial que se brindaba a las InE y la consideración dentro de un Decreto de promoción de inversiones de una cláusula específica para facilitar el acceso y disposición

de divisas<sup>392</sup>, además de que el monto de las inversiones estaba calculado en dólares estadounidenses.

Finalmente, en octubre de 2014 se sancionó otra Ley, llevaba el N° 27.007 y modificaba la Ley de Hidrocarburos N° 17.319, aquella que en el año 1992 las provincias y la Nación habían reformado para consagrar la propiedad de las provincias sobre los recursos naturales. En grandes líneas, la nueva Ley alineaba los intereses de la Nación y las Provincias, después de décadas de divergencias. Se aumentaban los incentivos del decreto N° 929/2013, que de requerir inversiones por USD 1.000 millones como mínimo para acceder a los beneficios, ahora bajaban ese umbral a USD 250 millones. En otras palabras, se realizaba un mayor esfuerzo fiscal para atraer inversiones de quienes produjeran hidrocarburos en función del interés gubernamental.

---

392 Art. 6° — *“Establécese que los sujetos incluidos en el presente REGIMEN PROMOCIONAL gozarán, en los términos de la Ley N° 17.319, a partir del quinto año contado desde la puesta en ejecución de sus respectivos “Proyectos de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos”, del derecho a comercializar libremente en el mercado externo el VEINTE POR CIENTO (20%) de la producción de hidrocarburos líquidos y gaseosos producidos en dichos Proyectos, con una alícuota del CERO POR CIENTO (0%) de derechos de exportación, en caso de resultar éstos aplicables. El volumen de hidrocarburos exportables se computará en forma periódica, por Proyecto y respecto de la persona física o jurídica que lo hubiera presentado, de acuerdo al procedimiento que establezca la reglamentación. Si se tratase de una modalidad asociativa, las partes podrán convenir de qué modo se distribuirá entre ellas la aplicación del beneficio mencionado, comunicándolo fehacientemente a la COMISION DE PLANIFICACION Y COORDINACION ESTRATEGICA DEL PLAN NACIONAL DE INVERSIONES HIDROCARBURIFERAS. Los beneficiarios que comercializaren hidrocarburos en el mercado externo en los términos del primer párrafo del presente artículo, tendrán la libre disponibilidad del CIEN POR CIENTO (100%) de las divisas provenientes de la exportación de tales hidrocarburos, en cuyo caso no estarán obligados a ingresar las divisas correspondientes a la exportación del VEINTE POR CIENTO (20%) de hidrocarburos líquidos o gaseosos siempre que la ejecución del “Proyecto de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos” aprobado hubiera implicado el ingreso de divisas a la plaza financiera argentina por al menos el importe previsto en el artículo 3°”.*

Al analizar el caso puede concluirse que la expropiación de YPF S.A. de manos de IE le devolvió a la autoridad regulatoria nacional las herramientas que le posibilitaron intervenir en un sector con incidencia en la *Balanza de Pagos* por el nivel de divisas que involucraban sus exportaciones e importaciones. Dicha reversión del virtual vaciamiento gubernamental derivado de las prácticas *neoliberales*, y justificado por el riesgo sobre la *Razón de Estado*, marcó una ruptura con el período previo a 2012. En el medio, el Decreto Reglamentario N° 1277/2012 evidenció el intento de instrumentar una gubernamentalidad con *prácticas dirigistas* que no pudieron ponerse en ejecución, por las razones o resistencias que fueran<sup>393</sup>. Esto sin perjuicio de verificarse una cierta inestabilidad normativa producto del reajuste de *prácticas regulatorias*, justificadas por la escasez y el establecimiento de un nuevo equilibrio en la relación entre la Nación y las Provincias<sup>394</sup>.

---

393 En un debate parlamentario posterior en el Senado Nacional que tuvo lugar en abril de 2014 en ocasión de la aprobación de la Ley N° 26.932, un senador opositor aprovechaba para criticar al Decreto Reglamentario de la Ley de soberanía hidrocarburífera, N° 1277/2012: *“Las provincias han tenido que, compulsiva o domesticadamente, apoyar la privatización y tomar determinadas acciones al respecto. Después, en la reglamentación de esta ley, se ha creado una comisión nacional con que le quitan todas las facultades a las provincias”*. VT-26-03-2014-ES-02.pdf, extraída de la página del Senado de la Nación: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 22.07.2018.

394 De eso habla el miembro informante del oficialismo: *“Este proyecto de reforma fundamentalmente se da en el marco del Acuerdo Federal de Autoabastecimiento de Hidrocarburos, que es complemento normativo de las leyes 17.319 y 26.197, y del decreto 929/13. Es decir, esta es la conclusión de un proceso de negociación donde gobernadores de provincias productoras defendieron lo que entienden son sus intereses en el marco del plexo normativo de la Constitución del 94, donde el dominio de los recursos son de la provincia pero la facultad de dictar la política energética constituye una potestad irrenunciable de la Nación. Dijimos en su momento, con la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, que no había posibilidad de llegar al desarrollo de una auténtica política nacional de autoabastecimiento si no mediaba una eficaz coordinación entre las provincias productoras y el Estado nacional”*. VT-08-10-2014-ES-07.pdf, extraída de la página del Senado de la Nación: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 22.07.2018.



*57.- Fallos Claren Corporation de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y fallo de la Corte de Nueva York sobre bonos en default en manos de IE*

El 6 de marzo del año 2014 la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>395</sup> resolvió un recurso de apelación ordinario presentado por una fondo de inversión extranjero llamado Claren Corporation, contra un fallo de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. El fallo de la Corte Suprema negó el exequátur a una sentencia del ya mencionado Juez Thomas Griesa del Distrito Sur de Nueva York del 12 de diciembre de 2014. La decisión del Juez extranjero, resultado de la *prórroga de jurisdicción* incluida en los prospectos de los bonos en default, consistía en condenar al Estado argentino a pagar USD 7.000.000 a la demandante por capital, intereses e intereses sobre intereses impagos de Bonos Externos Globales 2007-2017 del Estado Nacional, de acuerdo a las condiciones pactadas originalmente.

En su intervención, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal había dispuesto que el fallo del juez extranjero no podía ejecutarse en razón del carácter indisponible e imperativo de las normas federales que declararon la emergencia pública (Leyes N° 25.561 y 25.565, decretos N° 1735/2004 y 563/2010) y modificaron las condiciones de pago de la deuda pública. El argumento central que invocó la Cámara para rechazar la ejecutoriedad del fallo del Juez extranjero fue que no cumplía con el requisito previsto en el artículo N° 517, inc. 4, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que exigía que la sentencia extranjera no debía “*afectar los principios de orden público del derecho argentino*”. Sostenía además que el derecho de gentes universalmente aceptado concebía la posibilidad que los Estados exceptuaran el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en situaciones de necesidad financiera impostergable.

---

395 CSJN, “Claren Corporation c/ Estado Nacional (Artículos 517/518 CPCC Exequátur) s/ Varios” (sentencia del 6 de marzo de 2014).

A juicio de demandantes de los bonos en default, más allá de lo que dijeran las Leyes y jueces argentinos, la resolución del caso por parte del tribunal de Nueva York era consecuencia de la renuncia expresa a la inmunidad de jurisdicción. Bajo esas reglas, el Estado argentino había sido condenado y la sentencia guardaba la autoridad de cosa juzgada. Por tanto, no era revisable por la justicia argentina.

Es interesante considerar lo escrito en el dictamen de la Procuración General de la Nación, con la firma de la Dra. Gils Carbó, respecto de la aplicación del *orden público* al caso: “...la reestructuración de la deuda pública ha sido dispuesta por el Estado Nacional, en su carácter de soberano, para afrontar una situación crítica de emergencia social, económica, financiera y administrativa que ponía en juego su continuidad”. En este sentido, consideraba que eran: “...de orden público las atribuciones que se configuran como condición sine qua non de la vigencia de la soberanía como presupuesto esencial de la existencia del Estado”. De manera que la atención a los riesgos sobre el *orden público* indicaba que: “...para que un Estado pueda considerarse soberano debe poder decidir por si mismo como hacer frente a una situación crítica de emergencia que pone en juego su continuidad”. En la misma línea, afirmaba que el canje ofrecido de bonos con quitas de capital e intereses debía entenderse como: “...un acto de gobierno realizado por un Estado soberano dentro del conjunto de políticas públicas que arbitró para garantizar su continuidad, recomponer las instituciones que habían colapsado, disparar y afianzar el crecimiento, recobrar el sistema financiero y el comercio exterior, y atender a las necesidades fundamentales de una población desahuciada tras la crisis que hizo eclosión en diciembre de 2001”. A efectos de dimensionar los efectos de un posible fallo adverso, la Procuradora General advertía que eso pondría en riesgo toda la reestructuración de la deuda que se había llevado adelante desde el año 2002.

Sus argumentos incluían como antecedente el fallo Brunicardi (Fallos: 319:2886) contra bonos impagos del año 1982. En aquella oportunidad la Corte Suprema había dispuesto que la restricción de pagos en divisas a los acreedores de la deuda pública se justificaba por el hecho de proteger las

reservas del Banco Central ante situaciones de necesidad. Nadie podía hacer lo imposible, esto es, pagar lo que no tenía capacidad para hacerlo. Se invocaba allí también doctrina internacional de la Sociedad de las Naciones de principios del siglo XX y del Journal de doctrina de la Universidad de Yale de Estados Unidos. También en el caso Galli (Fallos: 328:690) la Corte Suprema había respaldado los derechos del Estado Nacional a reestructurar sus obligaciones por encima de los derechos de los acreedores y los términos originales del crédito.

En definitiva, el fallo de la Corte Suprema que resolvió el conflicto compartió en gran medida los argumentos presentados por el dictamen de la Procuración General y la Cámara de Apelaciones. Como hipótesis, se manifestaba que: “...admitir la pretensión del accionante implicaría convalidar que este, a través de una acción individual promovida ante un tribunal extranjero, eluda el proceso de reestructuración de la deuda pública dispuesto por el Estado Argentino mediante las normas de emergencia dictadas por las autoridades competentes de acuerdo con lo establecido por la Constitución Nacional”. De allí que considerara razonable rechazar los planteos de la demandada y confirmar el fallo de Cámara, que disponía que el Estado Nacional tenía facultades para limitar, suspender o reestructurar los pagos de la deuda externa: “...para adecuar sus servicios a las reales posibilidades de las finanzas públicas, a la presentación de los servicios esenciales y al cumplimiento de las funciones estatales básicas que no pueden ser desatendidas, conforme el fallo “Rabolini, Germán Adolfo c/Estado Nacional Ministerio de Economía”, Fallos: 333:855, entre otros”.

Lo resuelto por la Corte, en el sentido de reafirmar la supremacía de la *Razón de Estado* por sobre los derechos de los IE y argentinos en default, así como la resolución *autónoma* del conflicto, en este caso mediante una sentencia judicial y no una norma de los poderes Legislativo o Ejecutivo, debe leerse en paralelo con el fallo de la Cámara de Apelaciones de Nueva York de agosto de 2013. Ese tribunal extranjero confirmaría la sentencia de

primera instancia del Juez Thomas Griesa<sup>396</sup> por la cual se planteó una interpretación de la cláusula *Pari Passu* (asociada a la necesaria igualdad de trato hacia los bonistas), respecto del 7 % de los acreedores que no había entrado a los canjes de deuda de 2005 y 2010. Por fuera de toda interpretación convencional se les dio derecho a cobrar a inversores, mayormente extranjeros, el 100 % de sus títulos a valor nominal y en un solo pago. Entre ese 7 % se encontraban los fondos buitres NML Capital Ltd y Aurelius Capital Management (Cantamutto, 2014).

Una de las respuestas del gobierno argentino ante la decisión del tribunal del país central, que invalidaba *normas unilaterales nacionales* que afectaban derechos de IE, fue enviar al Parlamento un proyecto de Ley, que fue sancionado con el N° 26.886, para habilitar la reapertura del canje de deuda para el remanente de acreedores que no habían aceptado ingresar a los canjes de los años 2005 y 2010. Más que efectos legales, la norma servía para enviar una señal a la justicia norteamericana y a los acreedores, respecto a la voluntad de alcanzar un acuerdo sobre los bonos aun impagos.

Ciertamente, puede concluirse que el no haberse resuelto en los doce años siguientes a la crisis del 2001 los conflictos derivados del default con un cierto porcentaje de acreedores, los argumentos vinculados a la emergencia pública, pese a lo dicho por la Procuradora General y la Corte Suprema argentina, perderían relevancia, en especial ante un tribunal extranjero. En otras palabras, y sin perjuicio de las indudables lecturas de orden político que pueden realizarse sobre el caso, es posible inferir que las justificaciones para restringir derechos a IE en el año 2002 ya no podían alegarse con el mismo efecto en 2014<sup>397</sup>.

---

396 [https://www.clarin.com/economia/fondos-camara-nueva-york-argentina-default\\_0\\_HyMEikrjvXg.html](https://www.clarin.com/economia/fondos-camara-nueva-york-argentina-default_0_HyMEikrjvXg.html), consultado el 17.02.2018.

397 En la resolución del 26.10.2012, el tribunal del Segundo Circuito de Nueva York ya había considerado que existía evidencia suficiente para afirmar que la Argentina había disminuido el rango de los bonos que no habían entrado al canje respecto de los nuevos bonos emitidos en las ofertas de los años 2005 y 2010, violando de esa forma la cláusula *pari passu* de igualdad de trato. Entre sus fundamentos, mencionaba que la propia Argentina había prohibido al Poder Ejecutivo Nacional, por Ley N° 26.017, reabrir el proceso de reestructuración e, incluso, llevar adelante

## 58.- *Tratados.*

El racconto de la *regulación bilateral* de las InE a partir del año 2002 permite dar cuenta de un comienzo surcado por la debilidad institucional y económica del país, producto de la trabajosa recomposición luego de la crisis. De allí que, en un primer momento, el contenido de los tratados y documentos internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, estuviera lejos del llamado a crear un *clima de inversiones*. El contexto y la agenda internacional también había cambiado. Se habían producido los atentados a las torres gemelas en Nueva York y Estados Unidos se había embarcado en la lucha contra el terrorismo en todo el mundo, con su ejército desplegado primero en Afganistán y luego en Irak. Para apreciar este cambio alcanzaba con observar la temática de la mayoría de los acuerdos con Estados Unidos post 2001, los cuales giraban alrededor de problemática de la seguridad<sup>398</sup>.

Por otro lado, no habría nuevos acuerdos específicos sobre InE con otras naciones que se sumaran a los más de cincuenta TBIs de los años 90. Una lectura de ello podía argumentar que no eran necesarios acuerdos adicionales sobre InE. Existía una *saturación normativa*, como había ocurrido a mediados del siglo XIX con los *tratados de comercio y*

---

cualquier tipo de acuerdo o transacción judicial o extrajudicial con respecto a los bonos que no habían aceptado entrar en la reestructuración” (Araya & Tuculet, 2014, pág. 2).

398 .-ACUERDO POR CANJE DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LA REALIZACIÓN DE DOS EJERCICIOS ENTRE OCTUBRE DE 2002 Y FINES DE NOVIEMBRE DE 2002..-ACUERDO POR CANJE DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA REFERIDO AL PROYECTO “INICIATIVA ANDINA.

.-DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA OFICINA DE ADUANAS Y PROTECCIÓN DE FRONTERAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA EN APOYO DE LA INICIATIVA SOBRE LA SEGURIDAD DE CONTENEDORES.

.-ACUERDO POR CANJE DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LA ENMIENDA AL INSTRUMENTO COMPLEMENTARIO PARA LAS FUERZAS NORTE Y NORESTE.

*navegación*. En otras palabras, el hecho de existir acuerdos vigentes sobre inversiones con la mayoría de los países con los cuales se tenía relaciones comerciales restaba importancia a la posibilidad de repetir o continuar el mismo proceso. Otra forma de interpretarlo era que el *formato característico* de los TBIs había perdido preponderancia.

Lo cierto es que, en adelante, ya no se firmarían acuerdos exclusivos que regularan las InE, salvo algunos instrumentos más bien declarativos, o que buscaban orientar las InE hacia actividades puntuales, pero no las regulaban en sí. En general, las cláusulas sobre InE volvieron a integrarse en los genéricos acuerdos comerciales como un elemento más. El nuevo *formato característico* de los acuerdos con países latinoamericanos sería la *cooperación intergubernamental*. Es decir, tratados en los cuales se establecían compromisos de colaboración entre agencias gubernamentales para mejorar o fomentar determinada política pública o interacción con el sector privado. De manera que el sector privado y los IE dejarían de ser protagonistas de esta agenda, a la que solo se sumaban lateralmente.

En un primer recorte, uno de los países con los cuales se alcanzaron numerosos acuerdos entre 2003-2005 fue Venezuela. Puede decirse que se elevó el nivel de relacionamiento, aunque en algunos casos se trababa de acuerdos bilaterales sin compromisos concretos. Como dato relevante, se destaca que los documentos suscritos con ese país contaban con *prácticas de administración del comercio* que buscaban equilibrar la balanza bilateral y suprimir los intercambios de divisas. Se establecía una cuenta de administración de saldos entre el fuel oil venezolano demandado por la Argentina y bienes agrícolas argentinos por parte del país caribeño, sumado a listas<sup>399</sup>, similares a las de la década de 1950<sup>400</sup>. Todo el intercambio sería

---

399 El retorno a las listas de productos no se daría únicamente con Venezuela. También con Cuba en 2004 se firmaría un acuerdo comercial con listas de productos por un monto de 200 millones de dólares, con la intervención central de la empresa cubana estatal importadora de alimentos ALIMPORT.

400 CONVENIO INTEGRAL DE COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.

administrado por los gobiernos mediante cupos y selecciones de productos, empresas y créditos para exportaciones<sup>401</sup>. No había allí incentivos para los IE de ambos países. Como se dijo, los privados tenían en este punto un rol de meros ejecutores de los planes acordados gubernamentalmente<sup>402</sup>.

Mientras tanto, con países otros países de la región, como Bolivia<sup>403</sup> y Peru<sup>404</sup> en 2004, se firmaron acuerdos en materia de infraestructura para facilitar el comercio, la circulación, las migraciones y la cooperación técnica. Con Bolivia en particular se firmó un Memorandum<sup>405</sup> para fomentar los intercambios entre empresarios para profundizar la integración y el acceso a los mercados. A nivel regional, el Mercosur adoptaría un acuerdo para facilitar las actividades empresariales. La Argentina lo ratificó en 2004, mediante la Ley N° 26.105. El objetivo era otorgar trato nacional a los empresarios de países miembros. Estos podrían instalarse sin problemas en los otros países con trámites facilitados para residencias y demás. No se requería una visa de inversor para constituir una sociedad en el país receptor, lo cual era un cambio que liberalizaba reglas previas<sup>406</sup>.

En el catálogo de acuerdos internacionales de la biblioteca de la Cancillería Argentina hay un Acta de Colaboración del año 2004<sup>407</sup>, que no está firmada por los cancilleres o los presidentes, sino por el Ministerio de Planificación

---

401 MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO EN MATERIA DE COOPERACIÓN FINANCIERA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.

402 DECLARACIÓN DE LA ISLA MARGARITA DE LOS PRESIDENTES DE LA REP. ARGENTINA Y DE LA REP. DE VENEZUELA.

403 DECLARACIÓN PRESIDENCIAL DE BUENOS AIRES DE LOS PRESIDENTES DE ARGENTINA Y BOLIVIA.

404 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ SOBRE COOPERACIÓN EN MATERIA DE DESASTRES.

405 **MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DEL ENCUENTRO POLÍTICO EMPRESARIAL ARGENTINO-BOLIVIANO PARA LA PROMOCIÓN ECONÓMICA, COMERCIAL, DE INVERSIONES Y TURISMO.**

Federal argentino, la Unión Industrial Argentina y su par Española, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales. Este Acta es interesante porque significó el intento de reencausar la relación con los IE españoles después del default. Era un Ministro del gobierno argentino quien los convocaba a invertir en sectores como la infraestructura, minería, transporte, comunicaciones. Se planeaban reuniones de especialistas y foros de empresarios para estudiar oportunidades de inversión (La Nación, 2004).

Este instrumento merece algunas observaciones. Una primera indica que la nueva convocatoria a los IE postcrisis no se les hacía mediante una Ley autónoma o un tratado bilateral que actualizara los incentivos, los derechos y obligaciones de los IE en la nueva etapa. Vale decir que esta carencia de una regulación específica era funcional a mantener el margen de *discrecionalidad* de la gubernamentalidad derivado de leyes de emergencia que permitían al gobierno, por caso, fijar precios y tarifas de algunos productos o servicios. En otro orden, y quizás lo mas relevante, era que el gobierno argentino sugería a los empresarios españoles las áreas en las cuales le interesaba que las InE se establecieran. A contrario sensu, esto podía leerse como una falta de interés del gobierno por su radicación en otros sectores, como los servicios públicos.

En el siguiente año, el 2005, se firmó con España un acuerdo llamado de *Asociación Estratégica*<sup>408</sup>. En sus considerandos se recordaba la asociación

406 Hubiera sido interesante, en este punto, presentar algunos datos que permitan medir los efectos de acuerdos como los que se mencionan. Lamentablemente la información que se pudo cotejar no puede asociarse directamente a la vigencia de lo acordado bilateralmente. De manera que los acuerdos gubernamentales deben ser leídos más bien a modo de intenciones en el marco de la facilitación de las oportunidades para inversiones.

407 ACUERDO DE COLABORACION CON EL MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL , LA UNION INDUSTRIAL ARGENTINA (UIA) Y LA CONFEDERACION ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (CEOE).

408 PLAN DE ASOCIACION ESTRATEGICA ENTRE LA REPUBLICA ARGENTINA Y EL REINO DE ESPAÑA,



de carácter privilegiado firmada en 1988. A diferencia de los acuerdos de otras décadas, ya no se reflejaba el interés por el aumento del comercio, que en todo caso debía ir de la mano de una negociación global entre la Unión Europea y Mercosur. El énfasis mayor estaba puesto en establecer *canales privilegiados para el diálogo*, para la comunicación permanente entre gobiernos. En cierta forma, esto podía ser leído de la siguiente manera: si no se sancionaban nuevas normas generales para regular las InE, o los sectores con presencia de IE, sino que se profundizaría el canal casi individual de negociaciones entre el gobierno y las empresas españolas radicadas en el país en los años 90, lo mejor que podía hacerse era consolidar los canales de diálogo de alto nivel para anticipar o influir en la afectación de los intereses económicos de los IE españoles.

Mientras tanto, con países menos relevantes en términos de intercambios, como podía ser Angola<sup>409</sup>, la agenda bilateral ofrecida por la Argentina incluía, en primer lugar, *cooperación técnica* en agricultura tecnificada, con técnicos del INTA trabajando en el territorio africano, y de otros organismos gubernamentales de experiencia internacional. Un paso adicional se daba en el año 2005 con la firma de un acuerdo comercial<sup>410</sup>, que estableció la CNMF para un conjunto de ítems, salvo lo acordado para países fronterizos y de la región. Se hablaba de fomentar el clima de inversiones, uniones de empresas y facilitar actividades de promoción comercial.

Por último, el gobierno de Nestor Kirchner tuvo una agenda con países centrales como Rusia y China, que tenía por el lado argentino el interés por obtener inversiones en áreas como el transporte, la generación de energía y la minería, entre otros rubros. El interés de esas potencias estaba puesto en obtener el reconocimiento como economías de mercado, en su tránsito hacia el capitalismo y el ingreso a la Organización Mundial de Comercio.

---

409 MEMORÁNDUM DE COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE ANGOLA EN MATERIA AGROPECUARIA.

410 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE ANGOLA SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL.

Asimismo, en lograr mayores niveles de diálogo político con países latinoamericanos, con los cuales las cifras comerciales y de inversiones iban en ascenso.

En este sentido, en 2004 se alcanzó un acuerdo con el gobierno ruso<sup>411</sup> instrumentado mediante una declaración conjunta. Ambos gobiernos acordaban alentar los proyectos de inversiones, especialmente en siderurgia, gas y la energía nuclear. Como se mencionó, Rusia pedía que se la reconociera como economía de mercado<sup>412</sup>. En tanto, el acuerdo de *Asociación Estratégica* con China se firmaría en 2004, junto a una serie de documentos, entre ellos un Memorando de entendimiento sobre inversiones<sup>413</sup>. El objetivo era estimularlas, concretar proyectos de mutuo interés y desarrollar intercambios tecnológicos. Como en otros documentos firmados con China con anterioridad, se expresaba el objetivo de desarrollar relaciones económicas equilibradas y beneficiosas para ambas partes. En sus cláusulas, Argentina reconocía a China como economía de mercado, como era el interés de los asiáticos. Por su parte, el gobierno chino incentivaría vía créditos a instituciones chinas en la Argentina para favorecer inversiones, emprendimientos conjuntos, el fortalecimiento de pymes y creación de puestos de trabajo.

---

411 DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS SEÑORES MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y DE RELACIONES EXTERIORES DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA.

412 Con Rusia se establecían listas de áreas en las cuales se esperaban inversiones argentinas y rusas: minería, biotecnología, bioseguridad, agroalimentación, energía, química y farmacéutica, forestoindustria, turismo, equipamiento portuario y servicios. También madera, textiles, cuero, industria agrícola, software y servicios informáticos y otros. Planteaban generar empresas conjuntas, como era la *práctica* habitual propuesta por China para promocionar las inversiones. Además, se pretendía prestar atención a las pymes y su tecnificación, y vincular las agencias de promoción de inversiones.

413 MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO SOBRE INVERSIONES ENTRE EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DE COMERCIO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA.

Vale decir que la práctica de firmar *asociaciones estratégicas como formato característico* no implicaba una originalidad argentina, que colocara al país como *emisor de prácticas regulatorias de InE*. China firmaría acuerdos de este tipo con México, Brasil, Venezuela, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Todos ellos abarcaban políticas comerciales, inversiones en energía, infraestructura y cooperación cultural. Esto se daba en el contexto de fuertes aumentos en el comercio y las inversiones de capitales chinos en América Latina<sup>414</sup>.

Para el año 2006, luego de la restructuración de la deuda, los acuerdos internacionales comenzaron a reflejar temáticas diversas, que iban desde cuestiones de infraestructura, monitoreo del intercambio comercial o de inversiones, cooperación técnica, el mejoramiento del tránsito y desarrollo de la frontera, entre muchos otros puntos, con una fuerte presencia de países de la región<sup>415</sup>. Solo en ese año se firmaron acuerdos con estas agendas con

---

414 En 1976 el comercio entre China y América Latina alcanzaba los USD 200 millones, mientras que en 1988 ascendía a USD 2.800 millones. A lo largo de los 90 los flujos comerciales crecieron a tasas de tres dígitos, hasta superar los 40.000 millones de dólares en 2005 (León-Manríquez, 2006, pág. 29).

415 América Latina y el Caribe representaba la región con la cual la Argentina celebró la mayor cantidad de acuerdos bilaterales durante la administración de Néstor Kirchner. De un total de 398 instrumentos, el 61% de ellos (244) se firmó con países de la región (Belsué, 2007).

Chile<sup>416</sup>, Bolivia<sup>417</sup>, Brasil<sup>418</sup>, Colombia<sup>419</sup>. En el caso de Paraguay<sup>420</sup> se buscaba crear condiciones e instrumentos para conseguir la radicación de inversiones y desarrollo industrial. Con Venezuela<sup>421</sup> y Bolivia<sup>422</sup> continuaría la adopción de la firma de *Alianzas Estratégicas*.

La Argentina y México firmarían su tratado de *Asociación Estratégica*<sup>423</sup> en el año 2007. En sus cláusulas procuraban expresamente crear las condiciones para el aumento del comercio bilateral y la promoción de inversiones productivas. Establecían la fijación de canales de diálogo al más alto nivel, incluyendo la creación de un Consejo para administrar el acuerdo. Los compromisos eran más bien genéricos, y todos los puntos a concretar dependían de otros acuerdos específicos. Ejemplo de ello sería el acuerdo

---

416 DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN CONJUNTA ARGENTINO-CHILENAS.

417 CONVENIO MARCO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA PARA LA VENTA DE GAS NATURAL Y LA REALIZACIÓN DE PROYECTOS DE INTEGRACIÓN ENERGÉTICA.

418 COMPROMISO ARGENTINO-BRASILEÑO DE PUERTO IGUAZÚ: DESARROLLO, JUSTICIA E INTEGRACIÓN en el año 2005.

419 ACTA FINAL - III REUNIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.

420 MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY PARA LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE MONITOREO DE COMERCIO BILATERAL.

421 ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA ALIANZA ESTRATÉGICA ARGENTINA - VENEZUELA.

422 DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DE ARGENTINA Y BOLIVIA. CONSTRUYENDO UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA EN MATERIA DE ENERGÍA.

423 ACUERDO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

del año 2011<sup>424</sup>, por el cual se proponían identificar áreas de posibles de inversión, intercambiar experiencias e información.

Mientras tanto, con países europeos se firmaron acuerdos de *cooperación económica*, más bien genéricos y que abarcaban esencialmente temas comerciales, entre otros con la República Checa en 2006<sup>425</sup>, Grecia<sup>426</sup> y Bulgaria<sup>427</sup> en 2008. En estos dos últimos casos se mencionaban áreas específicas en las cuales se esperaba promover el intercambio, las corrientes de inversiones, así como estimular a las pymes. Con Suiza<sup>428</sup> en 2011 también se suscribió un acuerdo que procuraba diversificar el comercio y aumentar el flujo de inversiones, con los límites fijados por la OMC. Uno de los pocos documentos específicos suscriptos con un país europeo en materia de inversiones tuvo lugar en 2006 con Bosnia Hersegovina<sup>429</sup> a raíz de la labor de la Agencia de Desarrollo de Inversiones Argentina. El acuerdo

424 MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO SOBRE COOPERACIÓN EN LA PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES BILATERALES ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

425 CONVENIO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA E INDUSTRIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA CHECA.

426 ACUERDO SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA HELÉNICA.

427 ACUERDO SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE BULGARIA.

428 ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA CONFEDERACIÓN SUIZA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA COMISIÓN ECONÓMICA MIXTA..

429 MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO EN MATERIAL DE INVERSIONES ENTRE LA AGENCIA DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES EXTRANJERAS DE BOSNIA Y HERZEGOVINA Y LA AGENCIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

explicitaba, en menos de una carilla y media, el interés por generar clima de inversiones que favoreciera a las empresas pymes.

En tanto, se alcanzaron acuerdos de fomento de comercio e inversiones con países lejanos, como los alcanzados entre el Mercosur y Singapur<sup>430</sup> e Israel<sup>431</sup> en 2007, Jordania<sup>432</sup> y Corea del Sur en 2009<sup>433</sup> y Egipto<sup>434</sup> en 2010. En este último se proponía cooperar mediante el intercambio de información, fomento y apoyo a la promoción de inversiones. En todos los casos se planteaba que los acuerdos eran una instancia intermedia camino a un tratado de libre comercio. En el acuerdo con Singapur existía un mayor énfasis en materia de inversiones, en la medida que se enumeraban acciones específicas a desarrollar para lograr mayores niveles de inversiones mutuas.

Posiblemente Chile fue el país con el cual el nivel de integración durante el trienio 2008-2010 alcanzó el mayor nivel de madurez. Uno de los temas de los numerosos tratados fueron las inversiones extranjeras<sup>435</sup>. Se explicitaba la creación de canales de diálogo institucional sobre comercio e inversiones.

---

430 MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO SOBRE COOPERACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO E INVERSIONES Y PLAN DE ACCIÓN ENTRE EL MERCOSUR Y LA REPÚBLICA DE SINGAPUR.

431 TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE EL MERCOSUR Y EL ESTADO DE ISRAEL.

432 ACUERDO MARCO ENTRE EL MERCOSUR Y EL REINO HACHEMITA DE JORDANIA.

433 MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN GRUPO CONSULTIVO CONJUNTO PARA LA PROMOCIÓN DEL COMERCIO Y LAS INVERSIONES ENTRE EL MERCOSUR Y LA REPÚBLICA DE COREA.

434 TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE EL MERCOSUR Y LA REPÚBLICA ÁRABE DE EGIPTO = FREE TRADE AGREEMENT BETWEEN MERCOSUR AND THE ARAB REPUBLIC OF EGYPT.

435 MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE CHILE PARA LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN BINACIONAL DE COMERCIO, INVERSIONES Y RELACIONES ECONÓMICAS

En conjunto, se proponían promover medidas a mediano y largo plazo, facilitar resolución de problemas e interactuar con el sector privado. El Estado hacia su parte aumentando la inversión en infraestructura para facilitar la circulación de personas y mercancías. Chile ofrecía a los empresarios argentinos utilizar su territorio como plataforma de exportación por sus acuerdos de libre comercio con terceros países. En este contexto se firmó el Tratado de Maipú<sup>436</sup> del año 2009, el cual recorría todos los temas de la relación bilateral, y la propuesta de avance en todos los campos en el marco de la relación estratégica bilateral. También con Perú se alcanzaría un acuerdo en 2010 de *Asociación Estratégica*<sup>437</sup> que incluyó crear canales de *diálogo político al más alto nivel* como punto relevante, complementación económica, promoción de inversiones y negocios, y búsqueda de diversificación de oferta exportable.

Los acuerdos con Brasil también contenían enunciados relativos inversiones y comercio equilibrado, pero en el marco de un conjunto extenso de áreas en las cuales los gobiernos se proponían trabajar para incrementar la cooperación intergubernamental: mejora en las condiciones de vida en Haití<sup>438</sup>, pagos en monedas locales coordinados por los Bancos Centrales<sup>439</sup>, generación de energías renovables<sup>440</sup>, televisión satelital<sup>441</sup>, política nuclear<sup>442</sup>, nueva infraestructura fronteriza<sup>443</sup>, entre muchos otros temas. Es preciso subrayar que lo relativo a la regulación de las InE, como un tema entre otros de la agenda bilateral, no era considerado un asunto prioritario,

---

436 TRATADO DE MAIPÚ DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE CHILE.

437 ACUERDO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA, COMPLEMENTACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ.

438 MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL PARA EL DESARROLLO DE ACCIONES CONJUNTAS DE COOPERACIÓN TÉCNICA EN HAITÍ.

439 CONVENIO DEL SISTEMA DE PAGOS EN MONEDA LOCAL ENTRE EL BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA Y EL BANCO CENTRAL DO BRASIL.

aunque si podían alcanzarse acuerdos puntuales sobre sectores productivos. Un ejemplo de la forma de trabajo bilateral era la búsqueda de coordinación de las políticas públicas para el sector de los biocombustibles. A partir de allí, pretendían invitar al sector privado a invertir<sup>444</sup>. Es decir, la idea era que la gubernamentalidad estableciera las condiciones e *incentivos* para estimular las inversiones, que luego los privados debían aprovechar.

En ese período hubo tres acuerdos con Rusia, en el marco del crecimiento de las relaciones del gobierno de Moscú con países de la región<sup>445</sup>. Una declaración conjunta del año 2008, que listaba los temas sobre los cuales se

---

440 PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS COMPARTIDOS DE LOS TRAMOS LIMÍTROFES DEL RÍO URUGUAY Y DE SU AFLUENTE EL RÍO PEPIRÍ-GUAZÚ, ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, PARA LA CONSTITUCIÓN DE UNA COMISIÓN TÉCNICA MIXTA.

441 ACUERDO ENTRE EL MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PÚBLICA Y SERVICIOS DE LA REPUBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DE COMUNICACIONES DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL SOBRE COOPERACION EN EL AREA DE TELEVISION TERRESTRE DIGITAL.

442 DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE POLÍTICA NUCLEAR ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL.

443 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE INTERNACIONAL SOBRE EL RÍO PEPIRÍ-GUAZÚ, ENTRE LAS CIUDADES DE SAN PEDRO (ARG) Y PARAÍSO (BRA).

444 MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO PARA LA PROMOCIÓN COMERCIAL CONJUNTA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL.

445 Desde el 2000 a 2012, Rusia firmó aproximadamente 200 acuerdos de cooperación con países latinoamericanos y caribeños en diversos temas, entre ellos técnico-militar, incluyendo a Brasil (2004), Perú (2004), Argentina (2004), Chile (2004), Venezuela (2009) y Bolivia (2009). (Galea, 2012, pág. 7).



esperaba mejorar en las relaciones bilaterales, entre ellos, la diversificación del intercambio comercial, el equilibrio comercial, la exportación de alta tecnología, la promoción de inversiones en infraestructura y transporte, así como incentivar los contactos con empresarios. En 2009 se alcanzó el acuerdo de *cooperación estratégica* que además de volver a mencionar los mismos temas apuntados, buscaba fortalecer el *diálogo político de alto nivel*. Las menciones al aumento de las inversiones vuelven a aparecer en una nueva declaración conjunta del año 2010, pero en medio de una lista de temas, como la cooperación científica, industrial, intergubernamental. También la diversificación del comercio bilateral y su equilibrio. El único instrumento internacional firmado con Rusia dedicado exclusivamente a las inversiones tuvo lugar en el año 2011<sup>446</sup>. En sus artículos se detallaban acciones para conseguir el objetivo de ampliar las mismas a través de misiones, seminarios, proyectos y el contacto entre personas físicas y jurídicas privadas. Y enumeraba áreas de interés especial: minería, energía, infraestructura, farmacia, medicina, nuevas tecnologías.

En la misma línea, con China se amplió la serie de documentos focalizados en comercio e inversiones, como el firmado en 2010<sup>447</sup>. Al igual que en otros casos, la idea era diversificar y facilitar el comercio, aumentarlo en beneficio mutuo e incrementar de inversiones con mayor participación del sector privado. Se enumeraban áreas del sector privado a promover como la minería, inversiones e instalaciones industriales, cooperación financiera y siembra directa argentina en china. En 2011 se firmó con China un memorando específico sobre inversiones<sup>448</sup>, enfocado en identificar áreas de mutua cooperación, intercambiar experiencias sobre promoción de

446 MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO SOBRE COOPERACIÓN EN LA PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES BILATERALES ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA FEDERACIÓN RUSA.

447 MEMORÁNDUM 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.

inversiones, sobre marcos jurídicos, así como la organización de seminarios sobre promoción de inversiones.

Se dieron también acuerdos bilaterales específicos de promoción de inversiones con países emisores de capitales, como Kuwait<sup>449</sup> en 2011. En este acuerdo se hablaba de una *alianza estratégica* para promover inversiones de Kuwait en la Argentina, en sectores sugeridos por el Estado argentino como eran minería, energía, desarrollo portuario, transporte, turismo, sector inmobiliario, infraestructura y negocios agrícolas. Documentos similares se firmaron el mismo año con Israel y el fondo soberano de Qatar<sup>450</sup>. En el último caso se creaba un Comité para coordinar acciones con vistas a atraer fondos a la Argentina.

Un acuerdo interesante para la consideración de la tesis se firmó en el año 2011 con países de la región. Era el llamado ALBA-TCP del año 2011<sup>451</sup>. Se trataba de una gubernamentalidad *postneoliberal* distinta a la *neodesarrollista*. Fue firmado por la República Argentina, Antigua y Barbuda, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Cuba, la Mancomunidad de Dominica, la República del Ecuador, la República de

---

448 MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO DE COOPERACIÓN EN LA PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (MRECIC) Y LA AGENCIA DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES CHINA (CIPA) DEL MINISTERIO DE COMERCIO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA.

449 MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA AUTORIDAD DE INVERSIONES DE KUWAIT.

450 MEMORANDUM OF UNDERSTANDING CONCERNING INVESTMENT COOPERATION BETWEEN THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, INTERNATIONAL TRADE AND WORSHIP OF THE ARGENTINE REPUBLIC AND QATAR HOLDING LLC..

451 ACTA DE COMPROMISO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LOS PAÍSES QUE INTEGRAN LA ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA- TRATADO DE COMERCIO DE LOS PUEBLOS (ALBA-TCP).

Nicaragua, San Vicente y Las Granadinas y la República Bolivariana de Venezuela. Tenía por objetivo: “*fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias en diferentes sectores, que contribuyan al desarrollo humano y social de los Pueblos de las Partes*”.

No había menciones en su texto a las InE, capitales privados, comercio y demás, pese a que uno de los objetivos era conseguir el: “*desarrollo económico y productivo de nuestros pueblos con equidad e inclusión social*”. La Argentina se comprometía por el acuerdo a transferir tecnología, realizar acciones de asistencia técnica, formación, capacitación y transferencias de tecnología, a través del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) e Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Durante los últimos años del período bajo estudio la falta de acuerdos sobre inversiones con países de la región fue compensada con países lejanos. Entre ellos se cuentan los acuerdos alcanzados con Indonesia<sup>452</sup> y Vietnam<sup>453</sup> en 2013 y Pakistán<sup>454</sup> en 2014, que tenían por objetivo atraer inversiones sobre la base de la legislación vigente. Coincidían en la promoción de inversiones mediante seminarios, misiones e intercambios de experiencias e información sobre áreas prioritarias para las inversiones o información sobre incentivos. Un país con el cual la Argentina intensificó sus relaciones

---

452 MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA JUNTA COORDINADORA DE INVERSIONES DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA SOBRE COOPERACIÓN EN INVERSIONES

453 MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON INVESTMENT PROMOTION COOPERATION BETWEEN THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND WORSHIP OF THE ARGENTINE REPUBLIC AND THE MINISTRY OF PLANNING AND INVESTMENT OF THE SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM

454 MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO SOBRE COOPERACIÓN EN LA PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL BOARD OF INVESTMENT (BOI), SECRETARÍA DEL PRIMER MINISTRO (PÚBLICA), GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE PAKISTÁN.

bilaterales en el período fue Armenia<sup>455</sup>. En el año 2014 se alcanzó un extenso acuerdo de cooperación económica que involucraba aspectos comerciales pero especialmente la facilitación de inversiones. Sobre la base del beneficio mutuo y la legislación vigente, acordaban identificar oportunidades de inversión mediante el intercambio de información, ferias, viajes de expertos y negocios conjuntos.

En tanto, en el año 2013 se firmó la *Asociación Estratégica* con El Salvador<sup>456</sup>. Sobre el final del período, en 2015, se suscribiría con Chile<sup>457</sup> un acuerdo que promovía las inversiones en ciertas áreas seleccionadas, así como intercambiar información sobre marcos jurídicos y realizar seminarios y misiones.

Por último, con China tendrían lugar una nueva serie de acuerdos particulares, distintos a la media, como el relativo a la instalación de una antena de investigación del espacio lejano en la provincia de Neuquén<sup>458</sup> o

---

455 ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE ARMENIA SOBRE COOPERACIÓN ECONÓMICA.

456 ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL SALVADOR PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN MECANISMO DE CONSULTAS EN MATERIAS DE INTERÉS MUTUO Y DE UN PLAN DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA EN ENTRE LAS PARTES.

457 MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO SOBRE COOPERACIÓN EN LA PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE CHILE.

458 ACUERDO DE COOPERACIÓN EN EL MARCO DEL PROGRAMA CHINO DE EXPLORACIÓN DE LA LUNA ENTRE EL CHINA SATELLITE LAUNCH AND TRACKING CONTROL GENERAL (CLTC) Y LA COMISIÓN NACIONAL DE ACTIVIDADES ESPACIALES (CONAE) DE LA REPÚBLICA ARGENTINA PARA ESTABLECER INSTALACIONES DE SEGUIMIENTO TERRESTRE, COMANDO Y ADQUISICIÓN DE DATOS, INCLUIDA UNA ANTENA PARA INVESTIGACIÓN DEL ESPACIO LEJANO, EN LA PROVINCIA DE NEUQUÉN, ARGENTINA

los firmados<sup>459460</sup> en 2014 de cooperación e inversión industrial para hacer un reactor de tubos de presión y agua pesada, que además fijaban como áreas prioritarias las inversiones en infraestructura portuaria y terrestre, comunicaciones, industrias químicas, equipamiento ferroviario, agricultura, logística, centros de investigación, plástico y energía. Sobre estos últimos emprendimientos es interesante remarcar que no se establecían *prórrogas de jurisdicción* en caso de registrarse algún conflicto. En el texto de uno de los acuerdos se afirmaba que las empresas eran actores principales en la cooperación orientada al mercado y que ambos países eran complementarios. En materia comercial se hablaba de incrementar el valor agregado de las exportaciones, para promover el equilibrio en el intercambio. Todo en base a las prioridades de desarrollo económico y planes industriales de los gobiernos.

Vale agregar que en la declaración conjunta<sup>461</sup> firmada con China acordaban sostener un *diálogo estratégico de alto nivel*. Se reconocían las necesidades de la Argentina para incrementar su capacidad productiva y exportadora para equilibrar la balanza comercial. Para ello se proponían mecanismos de acceso a los mercados, la cooperación y las inversiones de empresas chinas en la Argentina. Se formulaba un plan a cinco años, entre cuyos puntos se planteaba una virtual CNMF para la adjudicación de obras en la Argentina. El plan tenía cuarenta páginas y contenía mucha cooperación intergubernamental y desarrollo de inversiones.

---

459 CONVENIO COMPLEMENTARIO DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE INVERSIÓN INDUSTRIAL ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA.

460 CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN EN MATERIA ECONÓMICA Y DE INVERSIONES ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA.

461 DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA INTEGRAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA POPULAR CHINA.

También con Rusia en el año 2015 se estableció un plan de acción sobre la base de la *Asociación Estratégica*. Los temas eran variados, en su mayoría de cooperación intergubernamental: cooperación espacial, diversificación comercial, aumento del valor agregado de las exportaciones, emprendimientos industriales conjuntos e incentivo de inversiones recíprocas. Se proponían apoyar a los empresarios para que ampliaran y diversificaran las oportunidades de negocios e inversiones, en especial en relación con las pymes y medianas empresas. Entre las áreas a *seleccionadas* privilegiar estaban las de altas tecnologías, científica, nanotecnología, biotecnología.

Para el final, se recoge el acuerdo con Indonesia del año 2015<sup>462</sup> por el cual se extinguió el TBI con ese país.

## ***V.- Conclusión.***

La mutación operada en las *prácticas* regulatorias producto de la crisis y la emergencia reinstalaron la intervención gubernamental en el centro de las decisiones económicas, con la consecuente afectación de los derechos de IE y nacionales. Junto a ello, operó una reelaboración del rol de la *Razón de Estado*, fundada en el riesgo de afectación del *Orden Público*, entendido como el conjunto de condiciones básicas para el funcionamiento de la Sociedad. Incluso, esa noción de *Orden Público* asociada a la emergencia económica sería ampliada para admitir restricciones de derechos de los IE justificadas en los Derechos Humanos y Derechos del Consumidor. Estos últimos argumentos venían a poner al DIE frente a eventuales conflictos inter-normativos, derivados de su protección constitucional.

Por otro lado, así como la *gubernamentalidad neoliberal* sobre las InE se había recostado en la *regulación bilateral*, durante el período 2002-2015 se

---

462 ACUERDO POR CANJE DE NOTAS MODIFICANDO Y EXTINGUIENDO EL "ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA SOBRE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES" DEL 7/11/1995.

evidenció el fenómeno opuesto. El péndulo se inclinó hacia las normas *autónomas*, con *prácticas* que relegaron y desjerarquizaron el DIE, frente a otras ramas del derecho e intereses. Sin perjuicio de lo cual, no serían denunciados los TBIs<sup>463</sup> ni modificada la Ley N° 21.382 de InE.

De acuerdo a lo analizado en los capítulos anteriores, tres casos de crisis profundas como las de 1890, 1930 y 1989 habían presentado efectos diferentes sobre la gubernamentalidad. La primera de ellas había tenido un impacto limitado sobre los IE. El conjunto de medidas adoptadas, que incluyeron nuevos impuestos discriminatorios y renegociaciones de deudas con los IE, duraron menos de un lustro, luego de lo cual se retomaron las *prácticas liberales* previas a la crisis. Lo opuesto ocurrió en 1930 y 1989. Las crisis marcaron en ambos casos el fin del *saber predominante*, cuyas *prácticas* fueron derogadas en muy poco tiempo por Leyes de Emergencia. Vale notar que en estos dos casos el cambio en la gubernamentalidad coincidió con procesos similares en los países centrales, de manera que mutación operada en la Argentina contaba con la legitimidad de los nuevos *saberes y prácticas* emitidos desde el centro.

En el caso de la crisis de los años 2001-2002 ocurrió algo diferente. Las medidas de emergencia que derogaron o suspendieron derechos de los IE no contaban, en principio, con un desarrollo teórico que viniera a sustituir a las reglas fruto del *saber neoliberal*. De allí la pregunta, que recorre todo el capítulo, acerca de si se estaba frente a una nueva *tradición regulatoria*. Lo cierto es que hasta ese momento los *países tomadores de normas*, como la Argentina, habían podido erigir algunas *prácticas*, e incluso un *saber*, de la mano de la CEPAL y el pensamiento estructuralista, pero estos esfuerzos siempre habían estado en línea con la *tradición regulatoria predominante*. Por eso, la idea de desarrollar toda una *tradición regulatoria* en contradicción con los *saberes predominantes* propuestos por el centro parecía un objetivo de muy difícil realización.

---

463 Países como Bolivia o Ecuador denunciaron los TBIs que habían firmado.

En este sentido, se observó una prolongación en el tiempo de las *prácticas* derivadas de la emergencia. No solo la Ley N° 25.561 fue prorrogada año a año, también se mantuvieron la mayoría de sus normas derivadas que introducían toda una serie intervenciones públicas sobre precios y mercados que afectaban a las InE. De ello puede deducirse una cierta *inercia normativa* de la excepción, que era funcional a la ruptura de la legislación neoliberal y a mayor intervención pública amparada en la *Razón de Estado*. Una forma posible de interpretar ese estiramiento de prácticas de transición hacia un conjunto de actividades económicas, como las relativas a los servicios públicos, la renegociación de la deuda pública, el acceso a las divisas, entre otras, era que el mismo constituía parte de una nueva *gubernamentalidad*. Esos IE afectados ya no podrían reclamar, salvo en tribunales del exterior, la continuidad de las *prácticas neoliberales*, mientras que tampoco se les aplicarían *prácticas* generales surgidas de una Ley post-neoliberal. En sus casos se perpetuaría la regulación de emergencia, caso por caso, con intervenciones, restricciones y niveles de discrecionalidad gubernamental que implicaban una *discriminación* respecto de otras actividades que si volverían a recibir *incentivos* para invertir.

Por otro lado, sectores como el de hidrocarburos y energía, por caso, fueron alcanzados por un mix que incluyó la legislación de emergencia, *prácticas neoliberales* y otras de origen *dirigista*. Así, se mantuvieron por un lado las retenciones discrecionales a las exportaciones heredadas del año 2002 y se continuó con el proceso de provincialización de los recursos naturales, quita de facultades y *autonomía* para definir la gubernamentalidad del sector a nivel nacional. Pero todo cambió cuando el país comenzó a tener déficit energético, a importar más hidrocarburos de los que exportaba. La salida de divisas afectaba las reservas del Banco Central y deterioraba las cuentas de la Balanza de Pagos. En tal circunstancia, se dispuso por Ley expropiar el capital mayoritario de la principal empresa petrolera el país, decisión que contravenía lo realizado hasta ese momento en el sector.

En tanto, el llamado paquete de Leyes de 2006-2008, dirigido a nuevos inversores tanto nacionales como extranjeros de sectores *seleccionados* por su potencial exportador, de agregación de valor y creación de empleos,



recibiría incentivos fiscales y estabilidad regulatoria asegurada por Ley. Incentivos que, por otra parte, lograban compatibilizar el marco normativo de extracción *neoliberal* de los IE, aun vigente, con una planificación gubernamental del desarrollo que no prescindía de los *requisitos de cumplimiento* que los TBIs habían eliminado para las normas dirigidas exclusivamente a los IE.

Los tres ejemplos presentados sirven para reflexionar acerca del tipo de *gubernamentalidad* se conformó luego de la crisis del 2001-2002. ¿Se trató de un dirigismo de emergencia? ¿Un neodesarrollismo compatible con el neoliberalismo? ¿Una inercia neoliberal en la medida que no se afectara el Orden Público económico?

En el plano *bilateral* si se observó un resultado más evidente en el tipo de acuerdos alcanzados y su profundidad. Los documentos internacionales del período reflejaron el intento *dirigista* de *seleccionar* las InE y dirigirlas hacia algunas actividades específicas vinculadas a la energía, tecnología, infraestructura y sectores industriales, entre otras, aunque sin leyes ni compromisos regulatorios vinculantes que postularan *incentivos bilaterales* para los IE. Estos debían surgir de acuerdos específicos mayormente de la normativa local. Asimismo, como se dijo, operó un desplazamiento del DIE desde la centralidad que había ocupaba en la regulación *bilateral* bajo el *saber neoliberal*. Ese lugar fue ocupado por las propuestas de cooperación entre agencias gubernamentales e integración económica dirigida por el Estado, con un énfasis especial en países no centrales.

De lo dicho, sumado a lo que se considera a continuación, puede adelantarse una respuesta preliminar a la pregunta acerca de que tipo de gubernamentalidad emergió una vez superada la emergencia. La misma no implicó un retorno coherente a las *prácticas neoliberales* previas a la crisis e inspiradas en la reglamentación de la libertad.

### **Mapa de prácticas**

La legislación de emergencia y el período inmediatamente posterior a la crisis constituyó un ejercicio excepcional de construcción de *prácticas* normativas *autónomas* en un escenario complejo. El primer subcapítulo de

casos, identificados por los números cuarenta y seis a cincuenta, reúne Leyes y Decretos que produjeron una ruptura con la *normativa neoliberal* previa a la crisis, justificada en razones de *Orden Público*. Se trataría de un quiebre normativo justificado legislativamente e incluso por la *tradicón regulatoria predominante*. Aunque vale decir que para eludir las consecuencias derivadas del apartamiento de las normas neoliberales fue preciso recurrir a reglas de otras fuentes, puesto que, como se dijo, la normativa del DIE *autónoma y bilateral* neoliberal invisibilizaba a la *Razón de Estado*.

En tal sentido, la propia Ley de emergencia incluiría *prácticas* novedosas y nuevas justificaciones para recurrir a restricciones destinadas a preservar a la *Razón de Estado*: la vigencia de Derechos Humanos y del Consumidor, ambos consagrados constitucionalmente. De su análisis, en conjunto con la normativa derivada, se destaca la indicación a los IE y demás empresarios de la necesidad de realizar *esfuerzos compartidos* y la búsqueda del *equilibrio de intereses* en materia de renegociación de contratos con prestarios de servicios públicos, sector con amplia presencia de IE. Estas cláusulas ponían en cabeza de los inversores parte de los costos del reordenamiento económico. Incluso la palabra equilibrio, en este contexto, daba la idea de una necesaria administración de intereses contrapuestos entre los derechos de los inversores y el *orden público*. En la práctica, significaba una limitación de los derechos de los inversores, así como un recorte y desjerarquización del DIE. La instrumentación de la emergencia de forma *autónoma* no evadía igualmente posibles reparos y conflictos con la *normativa bilateral neoliberal*, en especial las cláusulas de *trato justo e igualitario* y *expropiación indirecta* contenidas en los TBIs. Muchos IE reclamarían por ello en tribunales arbitrales del exterior.

Asimismo, la Ley de Emergencia establecía un conjunto de *condiciones dirigistas* que debían tenerse en cuenta a la hora de renegociar los precios de las tarifas y la prestación de los servicios. Vale decir que estas condiciones no habían estado presentes a la hora de realizarse las inversiones e iban más allá de lo esperable para un régimen provisorio que postergaba para un

futuro cercano un retorno a la legislación de orientación *neoliberal*<sup>464</sup>. Por último, agregaba otra *práctica* característica de las legislaciones de emergencia, ya presente en su par de 1989, como era la *delegación amplia* en el Poder Ejecutivo de un enorme margen de *discrecionalidad* para definir la rentabilidad, o más aún, la viabilidad económica de las empresas.

Dos artículos más daban cuenta del cambio hacia prácticas *dirigistas* en materia de intervención gubernamental. El artículo trece de la Ley otorgaba la facultad al Poder Ejecutivo Nacional para regular, transitoriamente, los precios de los insumos, bienes y servicios críticos. Su justificación era la protección de los derechos de los usuarios y consumidores, como resultado de las distorsiones de los mercados y prácticas de competencia desleal. En tanto, el artículo dieciseis disponía la suspensión de los despidos sin causa previstos en la legislación laboral, Ley N° 20.744.

A lo dicho en cuanto a la construcción de un marco normativo post-neoliberal que excedía los elementos propios de una legislación transitoria, puede sumarse el conjunto de revocaciones de concesiones a empresas de servicios públicos, junto a la recuperación de fondos previsionales, la expropiación de empresas áreas y creación de empresas públicas en áreas tan disimiles como la provisión de agua, la explotación de petróleo y la elaboración de satélites.

En resumen, puede observarse que, sin un régimen general claro y detallado para los servicios públicos postcrisis por fuera de las pautas establecidas en la Ley de Emergencia, los acuerdos particulares entre el gobierno y las empresas, caso por caso, permitieron el desarrollo de una

---

464 En particular, la Ley N° 25.790, de octubre de 2003, precisaría que el Poder Ejecutivo Nacional, en el desarrollo del proceso de renegociación, no se hallaba limitado o condicionado por las estipulaciones contenidas en los marcos regulatorios que regían los contratos de concesión o licencia de los respectivos servicios públicos. En otras palabras, se habilitaba un margen de negociación muy importante para la gubernamentalidad, que pasaba por encima de los compromisos asumidos contractualmente con las empresas en la década de 1990.

*gubernamentalidad a la carta*, con negociaciones radiales en las cuales se les proponía a los IE incentivos para abandonar la normativa *neoliberal*. Ciertamente, este mecanismo de negociación permitió mayores niveles de *autonomía* para decidir *prácticas* en función de los intereses gubernamentales.

En ese esquema puede inscribirse la regulación del acceso a divisas a partir del año 2002. Ocurrido el default y el cambio de gobierno, el BCRA dispuso *autónomamente* de *prácticas dirigistas* como el *registro y la autorización* para administrar la escasez, que se irían flexibilizando con el tiempo, con un criterio que priorizaría la utilidad de las inversiones. Igual recorrido se presentaría en el caso de los bonistas en default, que debieron esperar más de dos años para recibir una oferta de pago del gobierno argentino, con una quita final de capital e intereses cercana al 60 % del valor nominal de los bonos impagos, que bien podía enmarcarse en la *práctica* que buscaba acordar *esfuerzos compartidos*.

En definitiva, los casos presentados en el primer subcapítulo revelan una ruptura con el *saber neoliberal* y sus *prácticas*. No se trataba, igualmente, de una ruptura general, sino que se concentraría en los sectores que la Ley de Emergencia había involucrado como asociados a la crisis económica y social, ya sea por su peso sobre la Balanza de Pagos y el déficit de dólares, como por su impacto sobre la canasta de consumo de la población. El interés gubernamental por minimizar el costo de esa ruptura, vía la continuidad y prórroga de las normas de emergencia y sus justificaciones funcionó como un puente de transición entre las *prácticas neoliberales* y las nuevas que se les proponían a los IE y nacionales. El resultado de este proceso sería, en algunos sectores, la carencia de Leyes post-neoliberales que establecieran criterios generales para abordar la provisión de servicios públicos, el acceso a las divisas o una oferta permanente a los miles de acreedores, que no implicaran *medidas autónomas* y de *esfuerzos compartidos*.

En una segunda instancia se recogen y analizan las *prácticas regulatorias* sobre las InE que se observaron en los casos agrupados en el subcapítulo segundo. Los casos cincuenta y uno a cincuenta y cuatro presentan la regulación sobre un conjunto de sectores específicos que promueven la atracción de inversiones, sean estas de IE o nacionales. Se trata del llamado paquete de Leyes de Promoción Industrial (LPI) de los años 2006-2008, junto a las nuevas Leyes en materia de hidrocarburos y el caso de Lito.

Lo interesante del paquete de 2006-2008, es que sin modificar los TBIs y la Ley N° 21.382 obtuvieron mayores grados de intervención gubernamental en las decisiones de los IE, por intermedio de “incentivos” de origen fiscal. Para ello, se aprovechó de un dispositivo *dirigista* como eran las LPI, que habían probado ser compatible con el *saber neoliberal*, tal como se analizó en el caso N° 45 (Ley minera, forestal y energía solar). Ahora, estos *dispositivos*, elevados a la categoría de *formato característico* post 2006, plantearían a los IE un *dirigismo gubernamental* renovado que, por otra parte, no tendría puntos de contacto con el *dirigismo* que se aplicaba en sectores como el de servicios públicos o el de la deuda pública en default. En otras palabras, lejos de las *prácticas* de fuerte intervención del Estado que se aplicaban en los sectores alcanzados por las normativas de emergencia, los “nuevos” inversores útiles del *neodesarrollismo* recibían simultáneamente los beneficios del marco legal *neoliberal* vigente, junto a *incentivos* del nuevo orden, como rebajas de impuestos, estabilidad tributaria o incluso subsidios.

Esta falta de contacto entre dos fragmentos paralelos de la gubernamentalidad *post-neoliberal* sobre IE tendría excepciones. La Ley de promoción de la generación eléctrica a partir de energías renovables, N° 26.190, disponía que para ser beneficiario de la Ley era un requisito renunciar a cualquier procedimiento judicial o administrativo con relación a las medidas tomadas en el marco de la emergencia económica establecida por la Ley N° 25.561. Es decir, para aprovechar los *incentivos* post-neoliberales de la Ley, los IE debían renunciar a sus reclamos en el CIADI.

En tanto, como se dijo, en los casos de la normativa sobre biocombustibles, litio e hidrocarburos, se apreciaba la convivencia entre las *prácticas neo-desarrollistas* y el *saber neoliberal*. En ellas se conjugaba una legislación que, al mismo tiempo que aspiraba a aumentar las exportaciones, captar mayores niveles de renta y lograr impactos positivos sobre el empleo, liberaba al inversor de todas las *restricciones dirigistas*, bajo la idea de que la propia actividad del IE o local era suficiente para garantizar resultados positivos para el interés general. Al punto que en el caso del litio, un mineral con creciente potencial, ni siquiera se sancionó una Ley nacional. Se lo dejó librado al sector a la regulación de la Ley (neoliberal) minera del año 1993. De allí las críticas al *neodesarrollismo* por parte de autores que le recriminan sus regímenes de fomento a la medida de la demanda de los países centrales, el riesgo del monocultivo, depredación de recursos no renovables y perjuicio a los pequeños productores. En otras palabras, críticas a la falta de un *dirigismo* remozado que establezca *requisitos de cumplimiento* actualizados a los nuevos derechos y objetivos gubernamentales.

En un siguiente estadio de la consideración de *prácticas* del período 2002-2015 se analizan las reunidas en el subcapítulo tercero, que involucran los casos cincuenta y cinco a cincuenta y ocho. El contexto de estas nuevas normas regulatorias que afectaban a los IE no sería el mismo que el del paquete neo-desarrollista. A partir del año 2010 el país comenzó a registrar un déficit energético que drenaba las divisas del BCRA. La fuga de capitales, remisión de utilidades de IE y caída de las exportaciones deterioraron el equilibrio de la Balanza de Pagos. El Banco Central optó por introducir restricciones severas para acceder a las divisas, mientras se evidenciaba una pérdida de reservas internacionales. En tales circunstancias, de creciente riesgo sobre la *Razón de Estado* económica, se adoptarían las normas que se analizan a continuación.

La primera de ellas refiere a la Ley N° 26.737, denominada de Protección al dominio nacional de tierras rurales. No se trataba de una medida original, sino que resultaba más bien una renovación de una regulación dirigista discriminatoria hacia los IE, que había sido introducida durante la segunda

guerra mundial. Sus *prácticas*, vinculadas al *registro y control* y a la *desigualdad de derechos* en materia de acceso a tierras rurales para IE, incluían también *segregaciones cualitativas y cuantitativas* que alertaban sobre riesgos territoriales de la presencia de extranjeros vinculados a la *seguridad nacional*, en línea con la regulación original de los años 1944 y 1978. Como alegaban los senadores en la sesión parlamentaria, otros países tenían vigentes *prácticas* de este tipo. En cualquier caso, se trataba de normas que se mantenían en los ordenamientos vigentes como expresión de una “herencia” regulatoria, de la red de prácticas y dispositivos de distinto origen que conforman toda gubernamentalidad.

En otras palabras, el presente caso representaba un ejemplo de las interacciones y convivencias entre *prácticas* y *dispositivos* legales inspirados en distintos *saberes*, que se mantenían en el tiempo pese a haber sido reemplazadas las *tradiciones regulatorias predominantes* que las inspiraron.

Lo llamativo de esta Ley era que reintroducía y resignificaba *prácticas* de *seguridad nacional* en el siglo XXI, en lo que representaba una reelaboración y ampliación del ámbito de restricciones fundadas en la *Razón de Estado* de un país periférico. Esto sin perjuicio de no desconocerse los riesgos territoriales y geopolíticos que existen en el mundo. Pero lo cierto es que una medida de este tipo podía justificarse en cualquier tiempo en ocasión de conflictos militares, o el descubrimiento de un tesoro de hidrocarburos. Fuera de esos casos, la sanción de una nueva Ley de este tipo en un país periférico resultaba singular, llamativa y planteaba una expansión de la gubernamentalidad sobre los derechos de los IE.

Por otro lado, la Ley introducía una ruptura con el proceso de *provincialización* que había operado en forma paralela al *neoliberalismo*, al establecerse un Registro Nacional de tierras en manos de IE, que volvía a colocar a la gubernamentalidad (nacional) como principal interlocutor de estos. Este dato no era insignificante por cuanto se deduce que nacionalizar la regulación sobre InE era una forma de volver a vincularlas a la *Razón de*

*Estado*, al equilibrio de divisas de la Balanza de Pagos, a los riesgos territoriales que las provincias no atendían.

El mismo proceso de centralización en la gubernamentalidad nacional se observa en el caso cincuenta y seis relativo a la expropiación de YPF S.A., de manos de un IE. Esta medida le devolvió a la autoridad regulatoria nacional las herramientas para intervenir en un sector con incidencia en la Balanza de Pagos, por el nivel de divisas que involucraba el déficit energético del país de ese momento. Dicha reversión del virtual vaciamiento gubernamental derivado de las *prácticas neoliberales* y *provincialización* del recurso natural, marcó también una ruptura importante. No ya con el saber neoliberal, sino con lo realizado entre 2002-2012. Esta ruptura hacia adentro del propio período refleja además movimientos entre los fragmentos de la gubernamentalidad que ordenaban los sectores económicos en razón de su aporte a los objetivos gubernamentales.

De la consideración de ambos casos puede deducirse igualmente una retracción de las *prácticas* que brindaban *incentivos liberales* a los IE. En su lugar, el Estado volvería a intervenir sobre sectores económicos con potencial para afectar el balance de divisas. En ese proceso de debilitamiento de los elementos liberales que integraban el *saber neodesarrollista* en formación también puede inscribirse el fallo de la Corte Suprema en el caso Claren Corporation. Lo que interesa de esta sentencia del máximo tribunal argentino, junto con la dictada por la Corte de Nueva York, es su interpretación sobre los argumentos vinculados a la emergencia pública y a la *Razón de Estado* que había llevado al país al default. Los argumentos en uno y otro caso serían opuestos. Mientras que el máximo tribunal argentino diría en 2014 que el acreedor del país no podía cobrar el monto nominal del bono, puesto que eso ponía en riesgo el Orden Público, la Corte norteamericana alegaba que no resultaba razonable mantener impagos títulos de deuda pública, en razón de una crisis ocurrida doce años antes. En otras palabras, y sin perjuicio de las indudables lecturas de orden político que pueden realizarse sobre el caso, era posible inferir que las justificaciones para restringir derechos a IE en el año 2002 ya no podían alegarse con el mismo efecto en 2013. La reacción del gobierno argentino



fue procurar una nueva apertura del canje de la deuda pública impaga, destinado al 8 % de los acreedores que no habían ingresado a los canjes anteriores. Esto implicaba una revisión de la estrategia de *discriminación positiva*, que no había ofrecido nada a los IE que no aceptaran abandonar la *regulación neoliberal*.

Por último, se consideran las *prácticas* acordadas bilateralmente en el período, a partir de los más de cien instrumentos considerados. En este sentido, puede señalarse como primer aspecto la preminencia de los *acuerdos simétricos*. Otro elemento a destacar era la ausencia de nuevos instrumentos específicos sobre InE con otras naciones, luego de los más de cincuenta TBIs de los años 90. Una lectura de ello podría indicar que no eran necesarios. Existía una *saturación normativa*, como había ocurrido a mediados del siglo XIX con los tratados de comercio y navegación. Otra forma de interpretarlo era que el *formato característico* de los TBIs había perdido vigencia. El número decreciente de TBIs en el mundo en esos años lo confirmaría.

Esa falta de acuerdos *bilaterales* específicos relativos a InE, salvo algunos instrumentos más bien declarativos o que buscaban orientar las InE hacia actividades puntuales, degradaría al DIE y terminaría por integrarlo en acuerdos comerciales genéricos, como un elemento más. Más aún, el nuevo *formato característico* de los acuerdos con países latinoamericanos sería la *cooperación intergubernamental*. Es decir, tratados en los cuales se establecían compromisos de colaboración entre agencias gubernamentales, en los que el sector privado y los IE dejarían de ser protagonistas de esta agenda, a la que solo se sumaban lateralmente.

Entre las cláusulas bilaterales características de este período se encuentran las referidas a la *selección* de sectores prioritarios por parte de ambos gobiernos para atraer inversiones en función de su utilidad. En algún punto se parecían a las listas de productos de las décadas de 1930 y 1940. Cada país ofrecía abrirse o realizar inversiones en los rubros en que lo consideraba necesario la gubernamentalidad. De todas formas, la mayor

parte de estas cláusulas eran declarativas y no se avanzaba en acuerdos concretos que las implementaran, salvo los firmados con Rusia y China. Con esas naciones se suscribió, al igual que con varios países de la región y España, acuerdos de *asociación estratégica*. Estos representaron otro *formato característico* de la etapa, que consistía en proponerse aumentar los intercambios comerciales, potenciar los *canales de diálogo privilegiado* entre gobierno, realizar intercambios y asistencia de todo tipo, junto a *promover inversiones mutuas*.

### **Equilibrio entre los derechos de los IE y la Razón de Estado**

El abordaje de la relación entre la *Razón de Estado* y los derechos de los IE en el período 2002-2015 también merece considerarse en función de los subcapítulos propuestos. En una primera instancia, la emergencia resultó la justificación principal para recurrir a *restricciones* sobre derechos de los IE durante los primeros meses de la crisis en 2002. Incluso, como se dijo, se recurriría a otros argumentos, como la apelación a los Derechos Humanos y los Derechos de los Consumidores, que contaban con protección constitucional. Ese proceso encontraría un mojón importante hacia el año 2005, en que se cerró el primer canje de la deuda externa del país.

A partir de allí operó una fragmentación mayor del DIE, que por un lado mantuvo vigente la legislación de emergencia respecto de sectores económicos como los que brindaban servicios públicos o los tenedores de bonos en default que no habían entrado en el canje de la deuda. Sobre ellos continuarían utilizándose las mismas razones y prácticas que en el año 2002. En consecuencia, la *Razón de Estado* operaría en estos casos como un elemento de ruptura definitiva y no temporal sobre las prácticas derivadas del *saber neoliberal*. En tal caso, el DIE se desjerarquizó en beneficio de *prácticas dirigistas* que procuraban atender otros intereses gubernamentales, mediadas por la emergencia.

En tanto, la ruptura con el *neoliberalismo* no se verificaría en los casos analizados en el segundo subcapítulo, englobados en el llamado *neodesarrollismo*. Allí se reflotaría un *formato característico dirigista* como eran las Leyes de Promoción Industrial para atraer InE, entre cuyas

cláusulas no habría lugar para las preocupaciones sobre la *Balanza de Pagos o el Orden Público*, al igual que tampoco la había en las Leyes de promoción de inversiones de la década de 1990. Esta omisión bien podía explicarse por el contexto favorable de la macroeconomía del país entre los años 2006-2010, y porque el manejo de las divisas y otros elementos de interés para los IE se mantendrían regulados por el BCRA, por fuera del régimen promocional. Aún así, la normativa mantendría la idea de estimular el *clima de negocios* y darles a los inversores garantías de estabilidad normativa, fiscal y poca intervención pública.

Por último, en el subcapítulo tercero, en el cual se registraron nuevos problemas en la *Balanza de Pagos*, sumado al bloqueo del pago de la deuda externa por parte de la justicia norteamericana, tuvo lugar un retorno de la *Razón de Estado* en formatos *dirigistas* clásicos. En este contexto se inscribieron los casos de la expropiación de la principal empresa del país, YPF S.A., las restricciones cambiarias, el control del territorio con la Ley N° 26.737 y, estirando los límites del subperíodo al año del comienzo de la crisis financiera internacional, la estatización de los fondos previsionales de manos del sector financiero. En todos los casos implicó un recorte de derechos de IE en sectores que no habían sido alcanzados en su momento por las normas de emergencia, o que no habían involucrado medidas de ese nivel de restricción.

En síntesis, a la luz de las preocupaciones derivadas de la *Razón de Estado* puede observarse en esta tercera etapa la existencia de rupturas internas hacia adentro del propio capítulo, con justificaciones que ya no involucraban los mismos argumentos, y que involucraban un abanico amplio de cuestiones de *carácter nacionalista*, como el control del territorio, la soberanía sobre los hidrocarburos o la protección del mercado interno.

### **La condición de país tomador de normas.**

El análisis realizado en los capítulos anteriores habilita a reconocer que la condición de *país tomador de normas* se había manifestado, de forma predominante, en la *regulación bilateral*. El ejemplo del *bilateralismo neoliberal* es elocuente. En los años 90 la gubernamentalidad del país

adscribió a las tendencias del *saber* en boga sin una recepción o adaptación de las *prácticas* que emitían los países centrales, como si fueran a libro cerrado, un contrato de adhesión. La regulación *autónoma y simétrica* durante la década de 1990, contra los ejemplos de los capítulos anteriores, no conseguiría diferenciar los intereses de los IE de los gubernamentales.

El contraste en este sentido con el período 2002-2015 sería significativo. Aun sin denunciar los TBIs operó una desjerarquización del DIE producto de las modificaciones a sus Leyes asociadas. Al punto que la gubernamentalidad argentina se desvinculó de la *tradicón regulatoria predominante* sostenida por los países centrales. Esto la llevó a ensayar, a abrir un camino inexplorado junto a otros países de la región, de una gubernamentalidad *autónoma* y fragmentada, en base a *discriminaciones positivas* hacia las InE que consideraban más útiles para salir de la crisis primero, industrializar el país después y equilibrar la Balanza de Pagos al final. Como expresión de un nivel de fragmentación pocas veces visto, se cotejó el uso de un amplio catálogo de *prácticas* que reconocían inspiraciones *territoriales, dirigistas, neoliberales, liberales y neodesarrollistas*. La *normativa bilateral* sería en la etapa un mero complemento de la *regulación autónoma*. No se incluirían nuevos acuerdos específicos sobre InE con cláusulas obligatorias.

En particular, el fragmento de la gubernamentalidad sobre las IE asociado a las *Leyes autónomas del neodesarrollismo*, aun sin evaluar su eficacia y efectos, tenía la virtud, en algún punto comparable con la Cláusula Calvo y Drago, de hacer compatibles los intereses gubernamentales con la *tradicón regulatoria predominante*. Es decir, compatibilizar la planificación pública del destino de las InE con el *saber neoliberal* todavía imperante en los países centrales. Ahora bien, la *autonomía* demostrada para sostener este fragmento de la gubernamentalidad se apoyaría sobre todo en la estabilidad macroeconómica, que se obtendría precisamente a fuerza del mantenimiento de la emergencia permanente en los sectores capaces de detraer divisas y generar una crisis de Balanza de Pagos y de déficit público. Junto a ello, a asignar los recursos fiscales disponibles como incentivos para la atracción de inversiones. En otras palabras, los recursos financieros disponibles hacían posible el establecimiento de *incentivos positivos* que conducían

indirectamente a las InE hacia el objetivo deseado, sin necesidad de prescribir o proscribir conductas, o hacer concesiones unilaterales vía “reglas” para compensar la falta de fondos como para hacerlas vía “incentivos”. Este punto es sin duda una de las observaciones centrales a la regulación del período, que permite sostener una mirada que conecta y relaciona los distintos fragmentos de la gubernamentalidad sobre los IE y procura darles un sentido posible.

En tanto, en el caso de la regulación de hidrocarburos y de dominio de tierras rurales, se advierte que el proceso de provincialización, iniciado durante el predominio de la tradición regulatoria neoliberal, continuó durante la etapa post-neoliberal hasta tanto se consideró en riesgo la *Razón de Estado*. En cierta forma, el debilitamiento de la gubernamentalidad producto de la provincialización del gobierno de los recursos naturales había implicado una nueva bilateralización de la regulación sobre un sector con amplia presencia de IE, que las Leyes mencionadas se ocuparían de revertir.

Ahora bien, la regulación *unilateral y autónoma*, en especial la asociada a la emergencia, presentó como contracara el record de demandas al país por parte de IE en tribunales arbitrales internacionales. En esos ámbitos se buscó que la Argentina indemnizara a los IE por la *expropiación indirecta* y la violación al *trato justo y equitativo*. Los TBIs funcionaron en dicha instancia como paraguas legales para los IE en sus reclamos por las modificaciones a los marcos normativos vigentes antes de diciembre de 2001. No obstante, lo que esos procesos arbitrales y judiciales revelaron fue su incapacidad, en el corto plazo, para vetar o influir en los marcos jurídicos sobre InE del país. Desde el punto de vista de la *autonomía* regulatoria, ese bache temporal otorgó tiempo a la *gubernamentalidad de emergencia* para fijar sus reglas y fortalecer la *autonomía* en la renegociación de las nuevas condiciones regulatorias con los bonistas en default y los prestadores de servicios públicos.

En otras palabras, hizo posible el establecimiento de *discriminaciones positivas* hacia aquellos que aceptaran las nuevas condiciones regulatorias. La alternativa para los IE sería ceder a un arreglo con pérdidas de corto

plazo, pero ganancias en el mediano plazo, frente a procesos arbitrales o judiciales que solo prometían soluciones a largo plazo. En cuanto al fallo contra la Argentina en la Corte de Nueva York, puede evaluarse que la postergación de la resolución de dichos conflictos entre 2003-2013 no resultó suficiente para revertir la condición de *país tomador de normas* del país. El tribunal indicó que el argumento de la emergencia y el orden público ya no servían para negar los derechos comprometidos a los IE diez años después de la crisis. En línea con ello, y tal como se había observado en los anteriores capítulos, la suerte de la normativa autónoma contraria a la *tradicón regulatoria predominante* afrontó el riesgo de una vigencia temporal acotada.

En conclusión, puede decirse que la fragmentación del DIE del período vuelve errónea una evaluación cronológica. Eso significaría desconocer que el paquete de normas de 2006-2008 resultó contemporáneo y paralelo con las expropiaciones de empresas en manos de IE, renegociaciones contractuales individuales, liberalizaciones selectivas del acceso a las divisas y el canje de deuda externa con acreedores externos e internos que aceptaron las nuevas condiciones. Tal observación permite sostener que la gubernamentalidad entre 2002-2015 presentó como primer dato una *fragmentación sectorial*. Estaban los sectores con presencia de IE, por caso, que contaban con una fuerte presencia en el mercado interno, que les permitía obtener ganancias y extraer divisas al exterior por pagos de remesas de utilidades, sufrieron prácticas restrictivas de sus derechos. Allí pueden anotarse compañías como eran las AFJP, Aerolíneas Argentinas, YPF S.A., Aguas Argentinas, y las prestararias de servicios públicos concesionados o privatizados. Mientras tanto, aquellos sectores con potencial exportador, generadores de valor agregado e industrialización, tuvieron menos problemas de divisas, aprovecharon de las normas neoliberales vigentes, los precios relativamente libres y estabilidad normativa y fiscal. En este ejemplo caben los sectores objeto de Leyes de Promoción, tanto las aprobadas entre 2006-2008 como las sancionadas y vigentes de la década de 1990.

Lo que se extrae de lo dicho puede resumirse en lo siguiente. La gubernamentalidad entre 2002-2015 produjo una *fragmentación* en los marcos normativos que afectaban a los IE, de acuerdo a criterios de utilidad para los objetivos gubernamentales. Mientras que en la regulación de algunos sectores operó una ruptura con el *saber neoliberal*, en otros solo se lo complementó, sin afectar su vigencia. Algo interesante es que en lugar de operarse una unificación del DIE post-emergencia, la fragmentación se mantuvo, al extremo de continuarse con las negociaciones individuales con los prestatarios de servicios públicos concesionados. El resultado fue una gubernamentalidad distinta a la *neoliberal*, aunque compartiera *prácticas* con ella, como también lo hacía con el saber *dirigista*, al costo de sacrificar *coherencia interna* y no evidenciar una *tradición regulatoria predominante*. Esta última idea es preciso considerarla en relación con las gubernamentalidades asociadas a las demás etapas históricas que cubre la tesis. De forma tal que su postulación constituye uno de los puntos a abordar en el análisis que se plantea en la Conclusión General.

## **Capítulo Séptimo. Conclusiones generales.**

---

El capítulo final de la tesis se plantea en base a un ordenamiento que vincula las variables consideradas en el trabajo y la hipótesis<sup>465</sup> formulada, de manera que el esforzado lector de éstas páginas pueda reflexionar sobre la comprobación o no de las ideas propuestas al inicio de la investigación. Como idea central se plantea abandonar la lectura de los casos y sus tradiciones regulatorias en sí, operación de la que dan cuenta los capítulos y conclusiones previas, para pasar a analizar sus relaciones entre sí. El

---

465 La hipótesis del trabajo indica que la gubernamentalidad del período 2002-2015 no registró como rasgo característico una tradición regulatoria predominante. La misma resultó un híbrido regulatorio conformado por *saberes y prácticas* de distinto origen, que dieron lugar una red normativa fragmentada, preponderantemente autónoma, con una baja coherencia interna y rupturas dentro de la propia etapa, en especial cuando se consideraba en riesgo la *Razón de Estado*.

resultado se entiende complementario y en todo caso reafirmatorio de lo concluido en cada uno de los capítulos.

### **1.- Coherencia regulatoria y rupturas gubernamentales. La Razón de Estado.**

Del marco teórico de Michel Foucault proviene la observación relativa a los “viajes” de un conjunto de *prácticas* con origen en distintas tradiciones regulatorias, junto a *dispositivos* y *técnicas* que se ofrecen como útiles para abordar problemas en distintos períodos y *gubernamentalidades*. Los ejemplos van desde el panóptico de Bentham, las disciplinas mercantilistas sobre los cuerpos, a los centros de tortura. Todas ellas han convivido en las gubernamentalidades de distintos regímenes de gobierno, extracción ideológica y sistemas económicos, de forma tal que conformaron lo que se definió como redes regulatorias, entramados de *dispositivos* y *prácticas*.

Los capítulos precedentes dan cuenta que, a lo largo del tiempo, el sentido y la *coherencia interna* de estas redes normativas es otorgado por un *saber predominante*. Es decir, un conjunto de ideas, desarrolladas por teóricos o aprehendidas en la práctica de gobierno, que indican los objetivos gubernamentales, las formas de alcanzarlos y la administración de los intereses vitales y sus riesgos. A partir de allí las *prácticas*, *dispositivos* y *técnicas* instrumentalizaban esos fines propuestos, con los matices de cada período y los límites fijados por la condición de país periférico tomador de normas.

Por ejemplo, el enemigo de la *Razón de Estado* podía ser juzgado y encarcelado. La prisión ha sido una *práctica* idónea a lo largo del tiempo para inmovilizar al considerado peligroso o culpable de alguna falta. Ahora bien, en función *del saber predominante*, a esta situación se le podían agregar diferentes elementos característicos. Si las preocupaciones gubernamentales eran territoriales, se lo podía segregar: cárceles en los confines del país. Si el *saber* se interesaba mayormente por aumentar la riqueza del Estado, se lo sometía a trabajos productivos. Si la atención estaba vinculada al costo de los dispositivos de castigo y al desarrollo de medios indirectos de gobierno, se lo vigilaba a la distancia, al menor costo



posible, a través de sofisticados dispositivos de seguridad. Si de lo que se trataba era de vencer su resistencia, disciplinarlo, hacerlo confesar, se lo exponía y torturaba de diferentes modos.

En todas estas opciones de la *gubernamentalidad* se verificaban formas de implementar restricciones sobre sectores de la población, como podían ser, en alguna circunstancia, los IE. Lo interesante es advertir que las *restricciones* forman parte natural de la regulación, en especial cuando lo que se regula son personas, conductas o actividades consideradas riesgosas, con potencial daño sobre la *Razón de Estado*. En este punto, la *coherencia* de una gubernamentalidad, por caso liberal, surgía al advertirse si la mayoría de sus *prácticas* extendían los márgenes de actuación de las InE, o los restringían, en un necesario juego de regla y excepción.

Por ejemplo, el establecimiento del *saber liberal* de mediados del siglo XIX en la Argentina, asegurado bilateralmente con *acuerdos simétricos y asimétricos*, había brindado a los IE un conjunto de derechos, que incluían la posibilidad de continuar comerciando pese a las hostilidades entre los países y ciudadanos del Río de la Plata. Aún así, la escasa autonomía del país había conseguido prohibir algunas actividades, como evitar que los propios IE vendieran armas a ambos bandos o que estos realicen el comercio de cabotaje entre las provincias litorales. Ese libre comercio tendría como límite la *Razón de Estado*. Dos ejemplos ilustran mejor lo que se pretende afirmar. El propio *régimen liberal* en la Argentina, que haría de la libertad una regla, incluyó en su gubernamentalidad la llamada Ley de residencia, que habilitaba a expulsar, sin proceso alguno, a los extranjeros considerados peligrosos, indeseables. La medida de excepción podía tomarse en tres días, sin importar el destino de sus bienes. Algo similar ocurrió en el caso de la confiscación de bienes a la empresa alemana Merck durante el predominio del *saber dirigista*, en ocasión de la guerra mundial.

Lo dicho sirve, como se dijo, para presentar el problema entre *la regla y su excepción*. En este juego es útil intentar trazar líneas, aunque sea inestables, que reconozcan un orden en el cual al predominio de una tradición regulatoria, que en general cuenta con *prácticas* que reflejan al *saber* en

boga, se le agregan *prácticas y dispositivos de tradiciones regulatorias* no predominantes que lo complementan. No casualmente, sobre ciertos hechos y conductas considerados disvaliosos, peligrosos o que ponían en riesgo la *Razón de Estado* liberal, regían *prácticas* penales, exclusiones y segregaciones, cuyo origen es previo al liberalismo.

Sobre este aspecto es posible trazar líneas de comparación entre las diferentes gubernamentalidades abordadas en la tesis. En primer lugar, la regulación analizada en el capítulo dos, vinculada a la presencia y actividad de los extranjeros en la colonia. Existía en tal caso un régimen general a partir de los *saberes* propios del Estado de Justicia y el mercantilismo, que planteaban un marco de la desconfianza hacia los extranjeros, en función de preocupaciones *territoriales*, o del aprovechamiento de la riqueza que generaban. En este orden, las excepciones a la gubernamentalidad se encontrarían en su régimen irían en la mano contraria al del resto de los capítulos. Aquí provendrían de la extensión de derechos a los IE, en lugar de las *restricciones*. Los autores de origen español citados en dicho capítulo dan cuenta de los procedimientos de *selección* para el otorgamiento de las licencias, no exentos de corrupción, para el ejercicio del tráfico de esclavos en distintas plazas americanas, o los intentos de las autoridades virreinales por “interpretar” la legislación colonial, pasando por alto sus prohibiciones. En dichas interacciones no se advierten ejemplos que pudieran invertir la regla, frente a un marco normativo sobre IE centralizado y poco fragmentado.

El capítulo tres, referido a la *tradición liberal*, tenía como excepción el ya mencionado caso de la Ley de residencia. Ciertamente, se trataba de una regulación contraria a la regla prevista tanto en normas *autónomas como bilaterales*, que indicaba la extensión de derechos a los extranjeros, sin condiciones de ningún tipo, y que sería recogida en la propia Constitución Nacional. Incluso, las limitaciones a esos derechos por *Razones de Estado* también estaban previstas en la misma norma de máxima jerarquía. Los regímenes de excepción en este período, provendrían de Congreso de la Nación en casos como el mencionado de la Ley de residencia, el intento de fijar Leyes Diferenciales en materia de aduana en 1856 y las que resultaron

de la crisis de 1890. En estos últimos dos casos las medidas serían removidas no mucho tiempo después de su sanción, de manera que su condición de excepcional bien podría reducirse a marginal, frente a una gubernamentalidad que podría caracterizarse como unificada y coherente.

No puede decirse lo mismo del capítulo cuarto, relativo a la *tradicón regulatoria dirigista*. Entre 1930 y 1989 la *gubernamentalidad* sobre los IE se fragmentó entre normativa *autónoma* comercial, de administración de divisas, Leyes específicas sobre InE y *regulación bilateral simétrica y asimétrica*. Una de sus principales prácticas involucraría procesos de *selección y discriminación positiva* de IE, que se explicaba por la necesidad de administrar la escasez primero y la planificación desarrollista después. Había que decidir los méritos y la utilidad de los IE, a quienes se les concedería el derecho de ser admitidos en sectores sobre los cuales se interesaba la *Seguridad Nacional y el Orden Público Económico*. Volvería en este punto la *desconfianza* de la gubernamentalidad sobre los IE. Solo en algunos casos excepcionales, por caso con IE de países cercanos, o en sectores estratégicos para el desarrollo, se concedieron niveles de libertad semejantes al otorgado durante el liberalismo. El codiciado *trato nacional*. Para el resto, para la mayoría, regiría un entramado de reglamentaciones, cuyas terminales eran oficinas gubernamentales.

Sin perjuicio de esa *fragmentación sectorial* y cualitativa del *DIE digirista*, la *gubernamentalidad* compensaría al IE con la unificación normativa del DIE. Es decir, la sanción de Leyes específicas para regular InE, que vinieron a reunir/unificar/codificar la normativa del DIE, junto a las Leyes de Promoción Industrial de Inversiones. En ellas estaban contenidas todas las restricciones e incentivos, como había intentado un siglo antes realizarse con la Constitución Nacional. En ese esquema, el caso de la empresa química alemana Merck sería solo una expresión excepcional, que no se repetiría, aunque vale decir que tuvieron lugar algunas expropiaciones de IE, no siempre compulsivas y mayormente en el período previo a 1950. En otras palabras, la *coherencia regulatoria* del período operó en un escenario relativamente abierto, cambiante, de desconfianza hacia los IE y con una marcada tendencia hacia la desregulación. Sin perjuicio de lo cual, la

unificación de las reglas del DIE en las Leyes específicas constituirían elementos de certidumbre y previsibilidad. En todo caso, el punto débil de este sistema sería su inestabilidad temporal, derivada, entre otras razones, de su *autonomismo no nominal*.

Al abordar el período *neoliberal* debe puntualizarse, como un elemento relevante, que la *fragmentación sectorial dirigista* sería rápidamente derogada. El “liberalismo positivo” volvería a unificar el régimen del DIE alrededor de la *práctica del trato nacional* a todos los IE, tanto en el acceso a divisas, créditos e impuestos. En definitiva, se barrió con casi todas las barreras de acceso a las InE que obtuvieron un régimen general sin discriminación positiva de ningún tipo. Incluso se condicionó a las leyes asociadas al DIE, a partir de medidas como el *trato justo y equitativo o la expropiación indirecta*. En este sentido, se trató de un período de unificación y coherencia interna del DIE.

En tal sentido, la consideración de los capítulos previos al período 2002-2015 permitió constatar una razonable *coherencia interna* en la regulación pre-liberal, liberal, dirigista y neoliberal. Al menos desde una visión global de los casos, superestructural. No obstante, se advierte que esa evaluación requiere de una advertencia vinculada a las diferencias que separan el estudio de procesos regulatorios de períodos de cuatrocientos años, de cincuenta o de diez. En otras palabras, las divisiones esquemáticas propuestas en el índice de la tesis, aun cuando incluyan una muestra grande casos como la presente, ofrecen flancos y puntos oscuros que no se registran. Así, cuando la atención deja de ser global y se coloca el foco en espacios de tiempo más cortos, surgen nuevas rupturas, paréntesis y retrocesos, por debajo de las continuidades y tendencias generales.

Por caso, la resolución de la *expulsión general* de los extranjeros de las colonias de las Leyes de Indias no marcaría el inicio ni el fin del período identificado por el *saber territorial*. Incluso, por su duración, podría quedar registrada como una *práctica* más, como una excepción, un paréntesis en medio del proceso colonial, sin perjuicio de lo cual su aplicación tuvo lugar en un tiempo superior a todo el período bajo el predominio del *saber*

*neoliberal*, entre 1989 a 2001. Asimismo, sobre el final de los períodos *liberal*, *dirigista* y *neoliberal* se marcaron casos, considerados bisagras, que anticipaban *prácticas* del próximo *saber predominante*. Esto da cuenta que las clasificaciones no consiguen englobar todos los casos propios de una determinada gubernamentalidad. Probablemente existan otros casos que la tesis no registre y que en cada *tradición regulatoria* sirvieron para ampliar el espacio de normas sobre InE contrarias a la regla establecida.

En síntesis, puede decirse que la *coherencia regulatoria* no constituye una medida apta para comparar procesos históricos de pocos años frente a otros de mayor cantidad. En el análisis en profundidad surgen naturalmente contradicciones, pliegues, subperíodos, que no se distinguen desde una visión global.

En tal sentido, el período 2002-2015 solo puede ser analizado y comparado en términos de coherencia, rupturas y continuidades con el neoliberal, entre 1989 y 2001. En función de ello, puede decirse, en base a los casos analizados, que el período bajo el predominio del *saber neoliberal* representó un bloque coherente, sin convivencias entre *prácticas* de distinto origen que pudieran ser leídas como contradictorias del *saber predominante*, de la regla. También que las cláusulas neoliberales acompañaron al *saber predominante* a nivel global en el marco de un proceso llamado globalización, que renovó los mecanismos de la asimetría entre centro y periferia, y supuso un escenario sumamente estrecho para las salidas *autónomas* de la periferia. Estas apreciaciones sirven para ilustrar el hecho de que en los años noventa no hubo *prácticas autónomas no nominales*. Es decir, mecanismos que desafiaran la asimetría y pusieran presión sobre los IE para que contribuyeran, de forma dirigista, al desarrollo del país o a algún otro objetivo.

Otro ejemplo antes de enfocar el período 2002-2015. Durante la segunda mitad del siglo XIX el *saber liberal* prescribió como regla la no intervención pública sobre la economía. La gubernamentalidad argentina adscribió a esa idea, pero la hizo compatible con la necesidad del país de construir una institucionalidad política, pero también económica. La

Argentina liberal amplió la gubernamentalidad en lugar de reducirla. Los trenes estatales, las oficinas de correos y las disputas por la reserva de áreas petroleras para la producción estatal hablan de eso, en un proceso que sin dudas es mucho más rico y complejo del que es posible abarcar en la tesis.

Lo que se quiere significar es que aquella *coherencia interna neoliberal* se hizo a costa del retiro del Estado de todas las funciones de estímulo, de resignar el uso de la *discriminación positiva y la selección* de InE en función de sus aportes a la *Razón de Estado*. En el caso del ejemplo presentado, sería equivalente a haber dejado al Estado en las mismas proporciones en 1920 que en 1860. En tal sentido, por oposición, se aprecia que la gubernamentalidad entre 2002-2015, construyó sus marcos normativos sobre InE desde la emergencia y con el pragmatismo de la administración de riesgos sobre la *Razón de Estado*. Esto le permitió, en un subperíodo de desahogo fiscal, ofrecer *incentivos neodesarrollistas* compatibles con la legislación *neoliberal* vigente. Pero cuando comenzó la crisis financiera, la energética y el aumento de la fuga de capitales, sin dejar de lado ese camino promocional, se volvieron a adoptar medidas para preservar la Balanza de Pagos, e introdujeron nuevas restricciones a los IE.

Resulta valioso aludir en esta instancia a la noción misma de *Razón de Estado*, presentada en el capítulo primero del trabajo como expresión de los mecanismos de autodefensa del Estado para que lo que era no dejara de ser. En ese esquema, la *Razón de Estado* se imponía por sobre todo. Incluso el derecho se convertía en una mera herramienta, en un instrumento en manos del Estado que le era previo y sobre el cual no podría fijar límites. Los *saberes* vendrían luego a justificar lo sucedido. Las InE serían en este esquema meros recursos para la ampliación de esa autonomía, vía aportes a la Balanza de Pagos, a la industrialización del país, a la generación de cierta cantidad de empleos en blanco. En los términos del trabajo, puede decirse que las *prácticas* adoptadas fueron las que la necesidad dictó para la preservación del equilibrio, no ya entre los derechos de los IE y la *Razón de Estado*, sino entre la supervivencia del Estado y su desaparición.

La otra concepción, hija del liberalismo, indicaba que la *Razón de Estado* requería limitarse para evitar que aplastara con sus intervenciones inconvenientes y hasta contraproducentes la actividad económica de los particulares. El riesgo en este caso no era la desaparición del Estado sino su emancipación respecto de la sociedad. En otras palabras, que la invocación de la *Razón de Estado* se convirtiera en un recurso de los tiranos y autócratas que bajo el argumento del interés público acumularan poder para el Estado y, en definitiva, para quienes lo conducían. Desde ese lugar puede advertirse la crítica al período 2002-2015, a raíz de la prolongación de la emergencia sin fecha, las facultades extraordinarias y discrecionales para administrar los derechos de los IE y locales, el cepo al dólar y otras restricciones. Es decir, al desinterés/comodidad/conveniencia de no abandonar los mecanismos temporales que dotaban de más *autonomía* al Estado a costa de los derechos de los actores privados. Vale anotar en este punto, a fin de contextualizar las palabras, que el período bajo estudio comenzó inmediatamente después de una explosión económica, social y política que llevó al país al default y elevó el número de pobres al 50 %. Los gobiernos que erigieron la gubernamentalidad 2002-2015 debieron sobrellevar los equilibrios macroeconómicos mayormente sin financiamiento internacional, e incluso con la hostilidad del sistema financiero por una renegociación de la deuda externa que no dejó satisfechos a importantes acreedores.

Lo dicho se considera pertinente en cuanto se entiende que la gubernamentalidad sobre los InE entre 2002-2015 produjo una desjerarquización del DIE, entre otras razones, producto de una transición hacia un régimen de post-crisis de 2001 que mantuvo tensiones como las expuestas, y que determinó la inexistencia de un régimen único y previsible para regular las IE. El hecho de no tener una regla general para los IE, en definitiva, afectaría su *coherencia interna*, que además mantuvo subordinado al DIE a otros objetivos gubernamentales. En otras palabras, y a modo de conclusión, vale decir que a costa de una afectación de la *coherencia interna* del DIE como sistema, se advierte que si se mantuvo una *coherencia externa* propia de una gubernamentalidad pragmática, al filo de

la emergencia, y en algún punto previsible a la luz de la administración de los riesgos sobre la *Razón de Estado* de un país periférico.

## **2.- Saberes y prácticas en red: híbridos regulatorios y fragmentación normativa**

En la conclusión del capítulo seis, relativa al período 2002-2015, se sostiene que la gubernamentalidad se fragmentó entre un régimen de emergencia y otro de estímulo. Uno con prácticas *dirigistas* y otro que compartía *prácticas neoliberales y neodesarrollistas*. A ellos se sumó un tercero, en ocasión de una nueva crisis de *Balanza de Pagos post-2012*, que agregó a lo dicho el control de cambios y del comercio exterior, la expropiación de empresas y resguardos territoriales.

En términos generales, esa fragmentación del DIE reconoce dos expresiones: *fragmentación de emisores* y *fragmentación sectorial*. La primera es aquella por la cual se admiten varios emisores posibles del DIE, tanto a nivel internacional como local. La segunda indica la expansión del DIE a partir de distintas normas destinadas a regular, de forma atomizada, e incluso con reglas de jerarquías diferentes, aspectos puntuales que afectan a las InE. El resultado en ambos casos es un régimen legal que puede resultar disperso y poco previsible.

La pregunta en esta instancia resulta indagar hasta que punto esa fragmentación del DIE era habitual. En concreto, si lo descrito no era una continuidad de lo observado en los demás capítulos, entre *prácticas y saberes* de distinto origen que interactuaban de acuerdo con lo señalado por Foucault. De todas formas, es preciso dar cuenta que *saberes y prácticas* no son tipos ideales, sino históricos, en cuanto contienen a los *saberes y prácticas* previas en una visión más bien dialéctica, y que se definen mejor por su flexibilidad y adaptación más que como piezas rígidas en un tablero inmóvil.

En términos de los capítulos de la tesis, puede decirse que la rigidez del sistema colonial opuso resistencias a la ampliación de la cantidad de



emisores del DIE, como se vio en el caso uno. El régimen pre-liberal resultó en una gubernamentalidad centralizada, desjerarquizadora de los derechos de los IE, en aras de mantener el territorio y los intercambios desiguales.

El período de *predominio liberal* reflejó variaciones significativas. A la normativa bilateral de las primeras décadas, tanto simétrica como asimétrica, se le sumó la producción del Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, que sancionaron Leyes y Decretos que ampliaron el DIE, sin perjuicio de no dictar normas específicas que lo regularan. La inclusión de los derechos de los IE en la Constitución Nacional representó un hito relevante, que al mismo tiempo que jerarquizó al DIE y estableció la regla general de la gubernamentalidad del período. En los años que abarca esta temporalidad se dictaron Leyes, se firmaron contratos con empresas ferroviarias y se suscribieron tratados que influyeron sobre los derechos de los IE, aunque la premisa de gobernar menos se vio reflejada en un volumen relativamente escaso de normas, una *baja densidad normativa*, en comparación con lo visto en los capítulos siguientes.

No puede decirse lo mismo del relativo a la *tradición regulatoria dirigista*. Entre 1930 y 1989 la *gubernamentalidad* se fragmentó. Tanto las Leyes específicas dictadas para regular las InE, como los tratados y acuerdos *bilaterales*, introdujeron categorías de InE, en un proceso de *selección y discriminación positiva* que se explicaba por la necesidad de administrar la escasez primero y la planificación desarrollista después. Había que decidir los méritos y la utilidad de los IE, a quienes se les concedería el derecho de ser admitidos en sectores sobre los cuales se interesaba la *Seguridad Nacional y el Orden Público Económico*. Volvería en este punto la *desconfianza* de la gubernamentalidad sobre los IE. Solo en algunos casos excepcionales, por caso con IE de países cercanos, o en sectores estratégicos para el desarrollo, se concedieron niveles de libertad semejantes al otorgado durante el liberalismo. El codiciado *trato nacional*. Para el resto, para la mayoría, regiría un entramado de reglamentaciones, cuyas terminales eran oficinas gubernamentales.

Al abordar el *período neoliberal* debe puntualizarse, como un elemento relevante, que la *fragmentación sectorial dirigista* sería rápidamente derogada. El “liberalismo positivo” volvería a unificar el régimen del DIE alrededor de la *práctica del trato nacional* a todos los IE, tanto en el acceso a divisas, créditos y sectores previamente prohibidos, salvo unas pocas excepciones. En definitiva, se barrió con todo rasgo de fragmentación del DIE y sus efectos en términos de discriminación positiva. Incluso se condicionó a las leyes asociadas al DIE, a partir de medidas como el *trato justo y equitativo o la expropiación indirecta*. En este sentido, se trató de un período de unificación, transparencia y baja fragmentación del DIE, en el cual solo se mantuvieron al margen un grupo de sectores, necesariamente pocos, merced a cláusulas *restrictivas de admisión y establecimiento*, que también se transparentaban en los acuerdos. Nombrarlas equivale a retrotraerse al *dirigismo*, a la *Razón de Estado* enfocada en la *seguridad nacional* en muchos casos: industria militar, medios de comunicación, transporte aerocomercial, entre otras excepciones.

Por último, el período 2002-2015 revela un tipo de DIE que podría calificarse como en extremo fragmentado, o *radial*, en razón de la inclusión de los contratos individuales de renegociación de los servicios públicos, el régimen de emergencia, el que disponía de incentivos en Leyes de fomento y los regímenes particulares con regulaciones opuestas, como el litio, los biocombustibles o la destinada a los hidrocarburos. Tal nivel de fragmentación guardaba en común con la etapa *dirigista* la adopción de la *práctica de la selección* como mecanismo para dividir a los IE por criterios de utilidad. Incluso, en este punto podría deducirse que así como la opción por la *selección* sería compatible con un cierto nivel de *fragmentación* tanto durante el período *dirigista* como en el *post-neoliberal*, lo contrario operaba en ocasión del *liberalismo y neoliberalismo*, que privilegiaban la *igualdad de derechos y el trato nacional*. En ambos casos primaba la unificación y el sistema jeraquizado.

Sin perjuicio de ello, a diferencia del período *dirigista*, entre 2002-2015 no se dictaron Leyes exclusivas para regular las InE, ni tampoco Leyes únicas de promoción industrial. De allí que se constate que la fragmentación post-neoliberal resulte mayor, al punto que las normas asociadas al DIE se vieron compartimentadas y con sus autoridades de aplicación diferenciadas. En otras palabras, existió además de *una segregación sectorial*, *una segregación normativa* y una multiplicación de los *emisores de normas*. De allí que para algunos IE habría creación de empresas públicas, nuevos impuestos, congelamiento de precios, restricciones de acceso a divisas, *expropiaciones*, *renegociaciones* y *rescisiones* contractuales caso por caso en base a *esfuerzos compartidos* y *equilibrio de intereses*. Mientras que para otros, el DIE continuaría representado por la Ley *neoliberal* N° 21.382 y las normas de estímulo del paquete neodesarrollista de 2006-2008, entre otras. En estos casos era posible obtener: estabilidad fiscal y normativa, exenciones impositivas, acceso a divisas e incluso demanda asegurada por la gubernamentalidad. Lo dicho no habilita a sacar conclusiones acerca de las razones que explican la conformación de este régimen del DIE en extremo fragmentado. Pero siguiendo la lógica del apartado anterior, relativo a la coherencia interna, podría esbozarse que la fragmentación constituye también una herramienta para fortalecer, al menos en el corto plazo, a la *Razón de Estado* y la capacidad de decisión gubernamental. Una norma general hubiera creado un régimen de derechos y obligaciones más estables para los IE y menos expuesto a los riesgos de corto plazo de las crisis de la Balanza de Pagos, y a los cambios y ajustes de una gubernamentalidad defensiva.

De manera que a la característica de *fragmentación* señalada para el período 2002-2015 se le podría agregar la configuración de un *régimen híbrido*, sin *tradición regulatoria predominante*, con rupturas hacia dentro del propio período y que contemplaba de forma casi equivalente, y no excepcional, *prácticas dirigistas* y *neodesarrollistas*, pero también *neoliberales*, *liberales* y *territoriales*.

### **3.- Autonomía nominal vs real en un país tomador de normas.**

Una extensión de la coherencia externa y fragmentación de la gubernamentalidad del período 2002-2015 sería también el rechazo a las *prácticas y dispositivos* a través de los cuales se manifestaba la *igualdad asimétrica*, expresión típica del DIE de los años noventa. Desde ese lugar se considera la falta casi absoluta de *acuerdos bilaterales* con países centrales entre los más de trescientos tratados relevados, salvo los adoptados con potencias que no proponían prescindir del direccionamiento de las InE hacia objetivos de desarrollo de los países periféricos.

En este esquema, la fragmentación del DIE y sus Leyes asociadas facilitarían el establecimiento de *discriminaciones positivas* para los IE, como un traje a medida para aquellos que ofrecieran sumarse a las Leyes de Promoción alineadas con los objetivos gubernamentales. Si bien ese formato se había tomado de las Leyes de promoción del período entre 1950-1980, habría una diferencia sustancial entre ellas. En aquel entonces quienes quedaban fuera del régimen de promoción literalmente no accedían a las divisas para remitir ganancias o importar bienes de capital. Estar fuera del régimen no era una elección voluntaria en la mayoría de los casos. En tanto, en el régimen post-2001, los que no elegían los incentivos de las más de diez Leyes de promoción, seguían recibiendo los beneficios de las Leyes neoliberales y los TBIs, que habían introducido el trato nacional en casi todos los sectores.

Visto en perspectiva, las Leyes de Promoción Industrial del paquete de 2006-2008 aumentaron los incentivos a los IE por encima de los derechos que ya tenían producto de las prácticas neoliberales. En sí, buscarían direccionar las InE de forma indirecta, sin establecer restricciones ni prohibiciones, valiéndose para ello del uso de exenciones fiscales y congelamientos normativos que ofrecían previsibilidad a los IE. Se trataba, como se dijo, del uso de una *autonomía no nominal*, al amparo de las herramientas de la *tradición regulatoria predominante*.

Un camino distinto hubiera sido la eliminación y denuncia del DIE neoliberal, integrado por los TBIs y la Ley neoliberal de InE tal como hicieron gobiernos de un grupo de países latinoamericanos. En su lugar, la

nueva gubernamentalidad integró esas expresiones normativas, sin perjuicio de la construcción por debajo y por detrás de normas que condicionaban sus derechos y lo desjerarquizaban frente a otros intereses jurídicamente protegidos. Esto se hizo de forma directa durante la emergencia, al precio de convertir al país en el más demandado en el mundo en tribunales arbitrales. Y de forma más sofisticada con las Leyes de promoción entre 2006-2008.

Durante los primeros años luego de la crisis, el margen de *autonomía* que hacía posible esa gubernamentalidad resultaba en algún punto atendible, incluso por la *tradicón regulatoria predominante*. El Orden Público y la emergencia no eran salvaguardias de las que el DIE estuviera exento, aunque las demandas en el CIADI y expropiaciones marcaran una tensión creciente entre la herencia normativa del período *neoliberal* y la nueva gubernamentalidad. Mientras tanto, es un hecho que la guerra al terrorismo dejó a la crisis de nuestro país en un plano muy lejano del interés de los países centrales, proceso que pudo haber facilitado la transición hacía un régimen post-neoliberal donde los derechos de los IE fueran afectados en términos de renegociaciones caso por caso, congelamientos de tarifas y quitas de capital e intereses en los canjes de deuda externa.

Pero al extenderse la emergencia, las *prácticas dirigistas* sobre sectores con fuerte presencia de IE, las expropiaciones, estatizaciones, restricciones en el mercado de divisas y controles de precios, ya no podrían ser presentadas como una excepción, como un régimen destinado a funcionar por un tiempo acotado, mientras durara la crisis del *Orden Público*. El régimen de emergencia terminó por convertirse en un fragmento relevante y permanente del DIE y normas asociadas. Más aun cuando en 2012 volvieron a aumentarse las restricciones por el riesgo de la crisis de la Balanza de Pagos.

Como se dijo, algo característico del período fue el esfuerzo advertido en la gubernamentalidad para cortar los canales a través de los cuales se transmitía la asimetría, como eran las regulaciones *bilaterales asimétricas*, aun las multilaterales como el proyecto norteamericano del ALCA, medidas como la cancelación al contado al Fondo Monetario de los créditos o el pago con reservas de la deuda externa a partir de 2010 para prescindir del

mercado financiero. Todas ellas hicieron posible una gubernamentalidad que debió pagar solo costos menores o no inmediatos por el ejercicio de una *autonomía no nominal*. En esa línea pueden incluirse la expropiación de Y.P.F., la estatización de las cuentas previsionales, el no pago de la sentencia a los fondos buitres, las restricciones al acceso a divisas desde 2012 o la reintroducción de prácticas vinculadas a la *seguridad nacional* en relación al territorio rural.

En conjunto servirían como insumos para una gubernamentalidad que no tuvo como *predominante una tradición regulatoria* elaborada desde el centro y que “gastó” autonomía al proponer *prácticas* de distinto origen en distintos sectores. En ese uso de la autonomía, opuesto pendularmente a los años 90, y sin opciones de veto a la vista por parte de los países centrales, se llegaría al punto de consagrar entre sus *prácticas* las órdenes verbales de un funcionario de comercio interior para exigir a los IE que exportaran algo, para recién después autorizarles las importaciones, o la remisión de ganancias a sus casas matrices<sup>466</sup>.

La tesis central de Puig en relación a la *autonomía*, para un país como la Argentina, indicaba que esta debía ser construida a partir de las debilidades y errores del centro (o los centros) de poder mundial a los cuales se encontraba adscripto. En tal sentido, los fragmentos del DIE 2002-2015 analizados, dan cuenta del uso de una *autonomía real*, que incluyó *prácticas* del bloque *dirigista* de emergencia vinculado a los sectores que detraían divisas, como el *neodesarrollismo* que potenciaba sectores exportadores con incentivos *liberales y neoliberales*. Pero mientras el uso de prácticas dirigistas manifestaba claramente un nivel de autonomía superior pocas veces observado en la gubernamentalidad argentina sobre los IE, al no estar de acuerdo con el *saber predominante*, el segundo tenía como interesante haber logrado compatibilizar esa *autonomía real*, aunque más limitada y criticada por no constituir una verdadera ruptura, con el uso del *saber predominante*.

---

466 <https://www.cronista.com/economiapolitica/Volvio-el-1-a-1-de-Moreno-para-girar-dividendos-las-empresas-deben-exportar-20140613-0058.html>, consultado el 01.07.2019.

Como dato, y en línea con lo dicho en relación a la falta de continuidad temporal de las *prácticas autónomas* que no acompañaran al *saber predominante*, vale decir que dicho bloque *dirigista* de emergencia no resistió el primer mes del gobierno que sucedió al de Cristina Kirchner: descongelamiento de tarifas, pago a los bonistas en default y liberación del mercado de divisas. Luego vendría el turno del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, que reestableció uno de los canales directos a través de los cuales se manifiesta el *saber predominante y la asimetría*. El segundo fragmento del DIE, el asociado al *neodesarrollismo*, en tanto, continúa en mayor medida vigente.

A modo de cierre se evalúa, en relación con la hipótesis propuesta, que la misma se considera confirmada en mayor medida luego del análisis realizado sobre centenares de normas, con la salvedad relativa a lo dicho en relación a la *incoherencia interna* del período 2002-2015 y la dificultad para evaluarla en base a los mismos parámetros que los demás capítulos.

Un último párrafo permite reflexionar de manera lógica acerca de la forma de gobernar las InE en un país periférico como la Argentina. Una primera idea, surgida de lo aprehendido a lo largo de estas páginas, consiste en afirmar que el éxito autonómico no debería concebirse a partir de la sanción de marcos normativos sobre InE que desafiaran la tradición regulatoria predominante. Más bien, el éxito está en lograr su continuidad en el tiempo, de manera que hacer posible que sus efectos lleguen a verificarse. El riesgo está en que con el objeto de obtener un marco regulatorio estable se terminen confundiendo los intereses de los IE con los gubernamentales. Compatibilizar ambos planteos nos lleva a evaluar la *autonomía real o no nominal* y los contextos en que tuvieron lugar cada una. Por caso, durante los años noventa, los márgenes de maniobra para los países periféricos fueron más reducidos que en los dos mil, producto del formato característico bilateral que significaron los TBIs. De manera que en el ejercicio de la gubernamentalidad, la condición de *países tomadores de normas* suelen influir en las oportunidades para alcanzar *prácticas autónomas* reales. De lo

que se trata, como diría Puig, es de encontrar y aprovechar esas ventanas de oportunidad.

En definitiva, hacer historia del presente puede resultar poco estimulante. Pueden encontrarse allí las raíces de los desaciertos de hoy y las virtudes que solo duran un corto tiempo. Pero nunca se sabe lo que va a pasar en el futuro.

## Bibliografía

---

Abeles, M. (1999). El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa. ¿ Reforma estructural o consolidación hegemónica? *Época. Revista argentina de economía política*, 1(1) , Págs. 89-115.

Abram, A., De la Balze, F., Gonzalez Fraga, J., Krause, M., & Rodríguez Braun, C. (5 de 12 de 2007). *La inversión en la Argentina: Presente incierto, ¿Futuro promisorio?* Obtenido de elcato.org. Cato Institute. Washington D.C.: [https://www.elcato.org/pdf\\_files/ens-2007-12-05.pdf](https://www.elcato.org/pdf_files/ens-2007-12-05.pdf), consultado el 20.01.2017.

Actis, E. (Diciembre de 2012). *Brasil frente a los Tratados Bilaterales de Inversiones: disyuntivas de su política exterior reciente frente al proceso de internacionalización de capitales brasileños*. Obtenido de Revista NEIBA. Cadernos Argentina-Brasil. Año 1. Numero 1. Ponencia. Pag. 1 a 12.: <https://doi.org/10.12957/neiba.2012.6185>, consultado el 06.11.2012.

Alberdi, J. B. (2004). *Bases y Puntos de partida para la organización política de la República Argentina* . Buenos Aires: Plus Ultra. 13ra. Edición.

Alonso, G. V. (1998). Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina . *Desarrollo Económico*, Págs. 595-626.



- Aranda, R. A. (2004). La política exterior argentina: de Menem a Kirckner. *Revista de Relaciones Internacionales. Numero 27/2004.* , Pag. 39-58.
- Araya, T. M., & Tuculet, M. V. (2014). El principio de inmunidad estatal y los procesos de reestructuración de deuda soberana. *La Ley. AR/DOC/2306/2014*, 1-8.
- Arceo, E., & Basualdo, E. (. (2009). *Los condicionantes de la crisis en America Latina. Insercion Internacional y modalidades de acumulación*. Buenos Aires: Clacso Libros.
- Arceo, E., & De Lucchi, J. M. (2012). Estrategias de desarrollo y regimenes legales para la inversión extranjera. *Centro de economia y finanzas para el desarrollo de la Argentina. CEFIDAR. Documento de trabajo N° 43.* , 1-94.
- Arceo, E., & Lucchi, J. M. (2012). *Estrategias de desarrollo y regimenes legales para la inversión extranjera*. Buenos Aires: Documento de Trabajo N° 43 - Mayo de 2012. CEFIR.AR.
- Arceo, E., & Lucchi, J. M. (2012). *Estrategias de desarrollo y regimenes legales para la inversión extranjera. Documento de Trabajo N° 43, Mayo*. Buenos Aires: CEFIR.AR.
- Asiain, A. (2012). Aspectos económicos a tener en cuenta para reformar las leyes que regulan las inversiones extranjeras. *INFOJUS. Revista Derecho Público. Año I. Nro.1. Ediciones Infojus. 26 de junio de 2012. DACF120063.*, 101-120.
- Audino, P. (2019). El petróleo argentino en las primeras décadas del siglo XX: un comienzo polémico . *Revista Análisis Económico*, 34(85), Págs. 121-142.

- Ayerbe, L. F. (2011). La Argentina de Néstor Kirchner en un contexto regional de irrupción de nuevos liderazgos populares y menor presencia estadounidense. *Centro de Estudios interdisciplinarios en problemáticas internacionales y locales. Facultad de Ciencias Humanas – Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Mayo. , 15-38.*
- Azpiazu, D. (2002). Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado. *Realidad Económica, N° 189*, Págs. 8-16.
- Balle, J. M. (1989). Los estados de alarma, excepción y sitio. *Revista de Derecho Político, (30)*, Págs. 23-54.
- Barba, F. E. (2005). Algo más sobre el fracaso de los derechos diferenciales. *Investigaciones y Ensayos n° 55. Buenos Aires.*
- Barbeito, M. (2015). *Inversión Extranjera Directa en Argentina (2003-2014) ¿El camino hacia la diversificación productiva? Tesis de Maestría en Economía Aplicada.* Recuperado el 10/05/2018, de Repositorio Universidad Di Tella: <https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/1961>
- Bardin, L. (1991). *Análisis de Contenido.* Madrid: Akal.
- Barneix, P. (2012). El desempeño del sector petrolero argentino en el período 2002-2011: los problemas estructurales emergentes del modelo de desregulación y privatización. *III Congreso Latinoamericano de Historia Económica XXIII Jornadas de Historia Económica*, Págs. 1-30.
- Barraguirre, J., & Fuentes, X. (junio de 2010). *Acuerdos internacionales de inversión, sustentabilidad de inversiones de infraestructura y medidas regulatorias y contractuales.* Obtenido de [www.cepal.org](http://www.cepal.org): <https://www.cepal.org/serviciosdeaguaGER004/investigaciones>, consultado el 22.02.2018

- Barrera, M. (2012). Las consecuencias de la desregulación del mercado de hidrocarburos en Argentina y la privatización de YPF. *Cuadernos del CENDES*, 29(80), Págs. 101-129.
- Basualdo, E. M. (2005). Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: éxitos y fracasos. *Cuadernos del CENDES*, 22(60), Págs. 115-153.
- Basualdo, E., Manzanelli, P., & Barrera, M. (2015). *La naturaleza política y la trayectoria económica de los gobiernos kirchneristas*. Recuperado el 10/05/2018, de Centro Cifra: <http://centrocifra.org.ar/docs/final.pdf>
- Belgrano, M. (2009). *Autobiografía y escritos económicos*. Buenos Aires: Emecé.
- Belsué, M. L. (27 de diciembre de 2007). *La gestión Kirchner y los tratados bilaterales*. Obtenido de Nueva Mayoría: [http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=172&Itemid=1](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=172&Itemid=1), consultado el 29.03.2019
- Bidart Campos, G. (2006). *Manual de la Constitución Reformada, Tomo II*. Buenos Aires: Ed. Ediar.
- Bobbio, N. (1985). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría General de la Política. Traducido por José F. Fernandez Santillán*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bohoslavsky, J. P. (Julio de 2010). *Tratados de protección de las inversiones e implicaciones para la formulación de políticas públicas (especial referencia a los servicios de agua potable y saneamiento)*. Obtenido de [www.cepal.org](http://www.cepal.org): <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3769-tratados-proteccion-inversiones-implicaciones-la-formulacion-politicas-publicas>

- Bouzas, R. (1997). *Integración económica e inversión extranjera: la experiencia reciente de Argentina y Brasil. Desarrollo Productivo /CEPAL No. 32*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bracht, I., & Barrese, R. (1993). *La misión Ouseley-Deffaudis (1845-1847) Durante la intervención algo-francesa*. Buenos Aires: Colección Estrella Federal.
- Bresser-Pereira, L. C. (2017). La nueva teoría desarrollista: una síntesis. *Journal de Economic Literature. UNAM. Volumen N° 14, número 40, enero-abril*, 48-66.
- Bresser-Pereira, L. C. (Julio-agosto 2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad N°210*. “El Estado en reconstrucción”, Págs. 110-125. Obtenido de Bresser-Pereira L. C. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. Nueva Sociedad N°210 “El Estado en reconstrucción”, Julio-Agosto 2007. Pag. 110 a 125.
- Buraschi, M. (2015). Los biocombustibles y la política económica en Argentina. *Letras Verdes, (17)*, Págs. 131-156.
- Busso, A. (2006). La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas. En A. Bologna, *La política exterior del gobierno de Kirchner. Tomo IV. Volumen 2. Edición preparada por el CERIR* (págs. 11-127). Rosario: UNR Editora. Universidad Nacional de Rosario.
- Busso, A., & Bruno, B. A. (1994). *La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación. La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Volumen 1*.

- Bustelo Gómez, P. (2003). Enfoque de la regulación y Economía Política Internacional: ¿paradigmas convergentes? *Revista de economía mundial* N° 8, Págs. 143-173.
- Cabanellas, G. (1982). *Derecho de las Inversiones Extranjeras. Legislacion argentina y pacto andino*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L. Segunda edición. Corregida, ampliada y actualizada.
- Cabeza, M. (2002). Las relaciones entre Argentina e Italia: el quiebre histórico que introduce el gobierno de Raul Alfonsín. *Ciclos, Año XII, Vol. XII, N° 24, 2do. semestre*, Págs. 123-147.
- Cabeza, M. (2010). La inversión externa directa (IED) Europea en la Argentina: características, actores y cuestiones interdomésticas. En A. Bologna, *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. (págs. 161-181). Rosario: UNR editora.
- Calvo, C. (1868). *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*. Paris: A. Durand et Pedone-Lauriel. (Vol. 2).
- Cameron, R. (1992). *Historia económica mundial: desde el paleolítico hasta el presente*. Madrid: Alianza.
- Cantamutto, F. (2014). Algunos aspectos sobre la renegociación internacional de la deuda externa argentina. In *Conferencia FLACSO-ISA*.
- Cantamutto, F., & Costantino, A. (2013). *Neodesarrollismo: ¿ cuánto hay de nuevo?* Obtenido de Herramienta web, 14: <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=2010>, consultado el 11.12.2018

- Cantamutto, F., & Costantino, A. (2014). Modo de desarrollo: conceptualización y aplicación al caso argentino. *Conference Paper. Research Gate*, Págs. 1-34.
- Cantamutto, F., Schorr, M., & Wainer, A. (2016). El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015). *Desarrollo Económico N° 304*, Págs. 41-73.
- Capdequi Ots, J. M. (1965). *El Estado español en las Indias*. México: Fondo de cultura económica.
- Cárcano, R. J. (1938). *Urquiza y Alberdi. Intimidades de una política*. Buenos Aires : La Facultad.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1971). *Dependencia y Desarrollo en America Latina. Tercera edición*. México: Siglo XXI Editores.
- Castro Gómez, S. (2015). *Historia de la gubernamentalidad I: Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault (Vol. 2)*. Bogotá: Siglo del hombre editores.
- Castro, E. (2004). *El vocabulario de Michel Foucault. Un recorrido alfabético por sus temas, conceptos, autores*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Castro, E. (2011). *Diccionario Foucault: Temas, conceptos, autores*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Chorne, J. L. (2005). El Estado parasitario. Argentina, ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2 (2), Págs. 411-413.

- Ciocchini, P. L. (2013). La persistencia del expediente judicial: el caso de la administración de justicia penal bonaerense. *Derecho y Ciencias Sociales n° 8. Instituto de Cultura Jurídica (ICJ)*, Págs. 151-164.
- Ciocchini, P. L. (2013). *Tiempo de justicia. Un análisis de los cambios ocurridos en pos de erradicar la demora judicial en la administración de justicia penal bonaerense*. Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Cisneros, A., & Escudé, C. (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: Nuevo Hacer. Consejo Argentino de las Relaciones Internacionales (CARI).
- Colacrai de Trevisan, M. (2006). Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la "autonomía". En A. Bologna, *La política exterior del gobierno de Kirchner. Tomo IV. Volúmenes I y II*. . 1ª Edición (págs. 13-30). Rosario: UNR Editora. Universidad Nacional de Rosario.
- Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras*. (1863). Buenos Aires: Imprenta y Litografía a vapor Bernheim y Boneo. Publicación Oficial.
- Colección de Tratados celebrados por la República de Chile con Estados Extranjeros*. (1857). Santiago de Chile: Imprenta Nacional. Tomo I .
- Colección de Tratados Públicos, Convenciones y Declaraciones Diplomáticas, de los Estados Unidos de Colombia*. (1866). Bogotá: Imprenta de Echeverría hermanos.
- Colino, C. (2004). *Método comparativo*. En Román Reyes (Dir): *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*. Madrid: Universidad Complutense.

- Colombo, S. (2011). La IED de España en Argentina y su incidencia en la relación bilateral luego de la crisis del neoliberalismo. En S. Colombo, *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner : un cambio de época. 1a ed.* (págs. 165-189). Tandil: CEIPIL/UNCPBA.
- Colombo, S., & Giglio, A. (2011). La vinculación con Cuba: factores que explican una nueva política en el período pos neoliberal. En S. Colombo, *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Nestor Kirchner. Un cambio de época* (pág. Las vinculaciones con Cuba: factores que explican una nueva política en el período pos neoliberal). Tandil: Centro de Estudios interdisciplinarios en problemáticas internacionales y locales. Facultad de Ciencias Humanas – Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Corigliano, F. (2007). Desafíos para la política exterior argentina a partir de 2008. *Boletín ISIAE. N° 43. Octubre de 2007*, Págs. 5-6.
- Corigliano, F. (2008). Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: el caso de los gobiernos de Nestor y Cristina Kirchner. *Boletín ISIAE. N° 47. CARI. Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos*, Págs. 8-10.
- Corigliano, F. (2008). Los modelos de "relaciones especiales" en la política exterior argentina (1862-2008): De Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner. *Boletín ISIAE* , Págs. 7-8.
- Corigliano, F. (1-3 de Octubre de 2009). *Cuatro décadas de debates teórico (1969-2009): balance e impacto en la política exterior argentina.* Obtenido de [www.flacso.org.ar](http://www.flacso.org.ar): [http://www.flacso.org.ar/rrii/web/wp-content/uploads/2010/09/corigliano\\_francisco.pdf](http://www.flacso.org.ar/rrii/web/wp-content/uploads/2010/09/corigliano_francisco.pdf), consultado el 09.06.2018



- Correa, C. (2004). Tratados bilaterales de inversión: ¿Agentes de normas mundiales nuevas para la protección de los derechos de propiedad intelectual? Versión electrónica. Recuperada el 13.03.2019. Págs. 1-31.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2010). *Constitución de la Nación Argentina: publicación del Bicentenario -1ra edición-*. Obtenido de <https://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf>, consultado el 30.03.2018
- Costanzo, G. (2007). Lo inadmisibile hecho historia: La Ley de Residencia de 1902 y la Ley de Defensa Social de 1910. *Revista Sociedad*, 26, Págs. 1-13.
- Da Ponte, A. (2014). Desarrollo nacional e ideología de industrialización. La cuestión del petróleo en el Congreso Nacional (1907-1927). *Revista de la Estrategia y Geopolítica*, Págs. 59-100.
- Dalla Vía, A. R., & Vanossi, J. R. (2004). *Derecho Constitucional Económico*. Obtenido de [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx): <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2701/24.pdf>, consultado el 07.07.2018
- Damill, M., Frenkel, R., & Rapetti, M. (2005). La deuda argentina: historia, default y reestructuración. *Nuevos Documentos Cedes* [www.cedes.org](http://www.cedes.org), Págs. 1-53.
- De Marinis Cuneo, P. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (o un ensayo sobre la racionalidad política neoliberal). *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Págs. 73-103.
- De Piero, S. (2012). Los años kirchneristas: recentralizar al Estado. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Año 18 N° 30*, Págs. 171-181.

- Diamint, R. (2003). Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner. *En Colombia Internacional, No 56-57. Septiembre-Junio 2002-2003*, 12-27.
- Díaz-Bravo, L. T.-G.-H.-R. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica, 2 (7)*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=349733228009>, consultado en 04.08.2018, págs. 162-167.
- Durán, M. d. (2013). El bloqueo Naval a Venezuela (1902/1903) como elemento cristizador de un nuevo principio de derecho internacional. *Relaciones Internacionales, 22(45)*, Págs. 3-20.
- Echaide, J. (2013). Ciadi y Soberanía. *Le Monde Diplomatique. Año XIV, N° 163. Enero.*, 8-9.
- Echaide, J. (2013). El derecho humano al agua potable y los tratados de protección recíproca de inversiones. Tesis Doctoral en Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Echaide, J. (2014). *Condicionantes sistémicos para el pleno goce del derecho humano al agua: CIADI vs. derechos humanos*. Obtenido de Academia: [https://www.academia.edu/8384206/Condicionantes\\_sist%C3%A9micos\\_para\\_el\\_pleno\\_goce\\_del\\_derecho\\_humano\\_al\\_agua\\_CIADI\\_vs.\\_derechos\\_humanos](https://www.academia.edu/8384206/Condicionantes_sist%C3%A9micos_para_el_pleno_goce_del_derecho_humano_al_agua_CIADI_vs._derechos_humanos), consultado en 17.10.2018
- Echaide, J. (2014). Sobre el derecho humano al agua y la fragmentación del derecho internacional: el régimen internacional de protección de inversiones vis a vis las obligaciones erga omnes en materia de derechos humanos. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año VIII, Número 12*, Págs. 140-162.
- Echaide, J. (2016). Demandas en el CIADI y el derecho humano al agua: ¿tratados de inversión vs. derechos humanos? *International Law*,

*Revista Colombiana de Derecho Internacional*,  
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.il.14-31.dcdh>, Págs. 81-114.

Elliott, J. (2012). España y el mundo transatlántico: pasado y presente. *Cuadernos de Pensamiento Político*, Págs. 43-58.

Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.

Escudé, C. (2012). *Principios del realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Lumiere.

Félez, M. (2015). *Argentina neodesarrollista: Debates sobre el modelo*. Obtenido de La Plata: UNLP. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Libros de Cátedra: <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/418>. Consultado en 10.05.2018

Fernández Alonso, J. M. (2010). La política hacia las inversiones extranjeras del gobierno de Néstor Kirchner: tras los rasgos de un populismo atemperado. *Sociedade e Cultura*, 13 (2), 201-210.

Fernández Segado, F. (1978). El estado de excepción en el derecho constitucional español. *Revista de Derecho Privado*. N° 179, Págs. 363-482.

Ferns, H. S. (1966). *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*. Buenos Aires: Editorial Solar.

Figari, G. (1993). *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Figari, G. (1997). *De Alfonsín a Menem: política exterior y globalización*. Memphis.

- Figari, G. (2004). Los vaivenes de la política exterior argentina ¿Autonomía o dependencia? *Relaciones Internacionales* 13 (26) , Págs. 99-117.
- Fitte, E. (1970). *Los tratados de libre navegación y la soberanía de Martin Garcia*. Buenos Aires: Emece.
- Fontana, A. (2006). *Politica exterior argentina 1983-2005: visiones y cursos de acción*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Foucault, M. (1992). *Microfísica del Poder. Traducción, Julia Varela y Fernando Alvarez-Uría. Tercera edición*. Madrid: Ediciones de La Piqueta.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad Territorio y Población. Curso en el College de France (1977-1978). Traducción de Horacio Pons*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el College de France (1978-1979). Primera edición en español. Traducción de Horacio Pons*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2008). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (2012). *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida. 1º Ed.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (2018). *El yo minimalista y otras conversaciones*. Buenos Aires: La Marca Editora.
- Franke, H., & Trauzettel, R. (1980). *El Imperio Chino*. Madrid: Siglo veintiuno. Tercera edición.
- Frechero, I. (2007). *Politica exterior argentina. La relacion bilateral con los Estados Unidos en el marco de la guerra contra el terrorismo. III*

Congreso de Relaciones Internacionales. La Plata. *Centro Argentino de Estudios Internacionales*.

Freitas, M. C., & Prates, D. M. (2000). La experiencia de apertura financiera en Argentina, Brasil y México . *Revista de la CEPAL (70)*. Abril, Págs. 53-69.

Frontons, G. D. (2015). Nota sobre la inversión extranjera y el comercio internacional en la economía argentina. *Invenio: Revista de Investigación Académica*. N° 35. ISSN-e 0329-3475, Pags. 29-50.

Galea, G. J. (21-23 de Noviembre de 2012). *Evolución de las relaciones exteriores entre Argentina y Rusia. Situación actual y nuevos desafíos*. Obtenido de Instituto de Relaciones Internacionales. Ponencia presentada en el VI Congreso de Relaciones Internacionales:  
[sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40234/Documento\\_completo.pdf](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40234/Documento_completo.pdf), consultado en 08.11.2018

Gallasso, N. (2008). *De la Banca Baring al FMI: historia de la deuda externa argentina 1824-2001*. Buenos Aires: Colihue. 1ra. ed. 2° reimp.

Gambina, J. (2015). Economía y política en Argentina entre 2003 y 2015. Dossier: El kirchnerismo, un balance de los últimos 10 años: ¿una alternativa para los sectores populares? *Revista Márgenes. UNSG: Año 1, (1)*, págs. 151-165.

García, F. V. (2009). *La invención del racismo: Nacimiento de la biopolítica en España, 1600-1940*. Madrid: Ediciones Akal.

Gerchunoff, P., & Kacef, O. (2016). ¿Y ahora qué hacemos? La economía política del kirchnerismo. *Analisis*. N° 9. Julio. *Fundación Friedrich Ebert Stiftung*, 1-33.

- Giglio, A., & Roark, M. (abril de 2012). *La insercion internacional de la Argentina de la ultimas decadas: Un analisis comparativo de los principales lineamientos de la politica exterior*. Obtenido de CLEA Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados. Debates latinoamericanos. Año 10. volumen 1/2012 (Abril) N° 19: [www.rlcu.org.ar/revista](http://www.rlcu.org.ar/revista)
- González, A. G. (2003). Los extranjeros en el tráfico con Indias: entre el rechazo legal y la tolerancia funcional . *In Los extranjeros en la España moderna: actas del I Coloquio Internacional, celebrado en Málaga del 28 al 30 de noviembre de 2002* , Pág. 73-99.
- Grinberg, S. M. (2007). Gubernamentalidad: estudios y perspectivas. *Revista argentina de sociología*, 5(8), Págs. 95-110.
- Guerra, F.-X. (1993). *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas. Cap. 1*. México: Editorial Mapfre. Fondo de la Cultura Económica.
- Hall, J. W. (2002). *El Imperio Japonés. Octava edición*. Madrid: Siglo XXI.
- Held, D. (1997). *Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Henry, P., & Moscovici, S. (1968). Problemas del análisis de contenido. *Langage*, 1; 11.
- Herz, M. (2003). Régimen argentino de promoción y protección de inversiones en los albores del nuevo milenio: de los tratados bilaterales, Mercosur mediante, al ALCA y la OMC . *Revista electrónica de estudios internacionales*. N° 7 , pags. 1-20.
- Hidalgo Capitán, A. (2011). Economía política del desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica . *Revista de Economía Mundial* N° 28, págs. 279-320.

- Hines, B. (2012). El derecho a migrar como un derecho humano: La actual ley inmigratoria argentina. *Revista Derecho Público*, 1(2), Págs. 309-344.
- Hobsbawm, E. (2001). *La era de la Revolución*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta. 2da edición.
- Hobsbawm, E. (2001). *La era del Capital. Crítica*. 2da edición. Buenos Aires. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.
- Hobsbawm, E. (2001). *La era del Imperio*. Crítica. Grupo Editorial Planeta. 2da edición. Buenos Aires.
- Jacobs, A. P. (1995). *Los movimientos migratorios entre Castilla e Hispanoamérica durante el reinado de Felipe III, 1598-1621*. Amsterdam: Rodopi.
- Jimenez Becerra, A. (2013). *Carlo Ginzburg: reflexiones sobre el método*. Recuperado el 11/05/2018, de [http://misi.udistrital.edu.co:8080/c/document\\_library/get\\_file?uuid=512c1601-bc5a-43ea-96ed-fa83584bbbbbe&groupId=3649175](http://misi.udistrital.edu.co:8080/c/document_library/get_file?uuid=512c1601-bc5a-43ea-96ed-fa83584bbbbbe&groupId=3649175)
- Jiménez de Muñana, M. M. (1994). La condición jurídica de extranjeros, pobres y vagabundos en las Leyes de Indias. *Anuario de la Facultad de Derecho*. N° 12 , Págs. 557-569.
- Kant, I. (1998). *Sobre la Paz Perpetua*. sexta edición. Original de 1795. Traducción: Joaquín Abellán. Madrid: Tecnos.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos* . Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kulfas, M., Porta, F., & Ramos, A. (2002). Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina. *Estudios y perspectivas. Cepal* (10), Págs. 1-137.

- La Nación. (27 de enero de 2004). *Kirchner busca en España más inversión*. Obtenido de Período del día: [:http://www.lanacion.com.ar/567635-kirchner-busca-en-espana-mas-inversion](http://www.lanacion.com.ar/567635-kirchner-busca-en-espana-mas-inversion). Consultado en 10.10.2014
- León-Manríquez, J. L. (2006). China-América Latina: una relación económica diferenciada . *Nueva Sociedad*, 203, Págs. 28-47.
- Leyva Estupiñán, M. A., & Lugo Arteaga, L. (2015). La influencia de Beccaria en el Derecho Penal moderno. *Revista Derecho Penal y Criminología*, Vol. 37, n.º 101. julio-diciembre. Consultado: <http://dx.doi.org/10.18601/01210483.v36n101.05>, Págs. 133-151.
- Linares, M. A. (2007). Mercosur y los Protocolos de Colonia y de Buenos Aires: una tentativa de acuerdos subregionales de promoción y protección recíproca de inversiones. *Revista Electronica Iberoamericana. ALCUE. ISSN - 1988 0618. Vol. 1, nº 2*, 31-40.
- Llanos, M. (1998). El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997) . *Desarrollo económico*, Págs. 743-770.
- López, A., & Starobinsky, G. (2008). *El panorama regional. Análisis de las economías regionales de España*. Madrid: CEPREDE y Deloitte.
- Marichal, C. (1988). Políticas de desarrollo económico y deuda externa en Argentina 1868-1880. *Siglo XIX, Volumen N° 3*, Págs. 89-123.
- Meinecke, F. V. (1959). *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*. Instituto de Estudios Políticos.
- Mera, M. E. (2007). El Bloque de Constitucionalidad en Argentina y su relevancia en la lucha contra la impunidad . *Centro de Derechos Humanos de Nuremberg*, Págs. 1-37.



- Miranda, R. A. (Octubre de 1994). *Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem*. Obtenido de Revista de Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales. Año N° 4. Número N° 7: [http://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/RE7.htm](http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/RE7.htm), consultado en 15.05.2018
- Mogrovejo, J. A. (2005). Factores determinantes de la inversión extranjera directa en algunos países de América Latina . *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional. AEEADE. Vol. 5-2*.
- Mortimore, M., & Stanley, L. (2006). Obsolescencia de la protección a los inversores extranjeros después de la crisis argentina. *Revista de la Cepal N° 88. Abril de 2006*, 17-34.
- Mussachio, A. (2007). De la ALALC al Mercosur: la experiencia argentina . *Nación-Región-Provincia en Argentina. Pensamiento político, económico y social. N° 1*, 1-20.
- Nazar, M. (2009). Estado de derecho y excepcionalidad. Algunas prácticas de control social sobre trabajadores durante el primer peronismo. *Ponencia presentada en VIII Reunión de Antropología del Mercosur, Buenos Aires, 29. Historiapolítica.com*, Págs. 1-19.
- Negri, S. (2011). *La apertura de los ríos a la navegación internacional en la política exterior argentina entre 1825 y 1870. Tesis de Maestría. Universidad de Buenos Aires. Master en Relaciones Internacionales*. Obtenido de Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de La Plata: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/67729>, consultado en 13.09.2018
- Negri, S. (2014). Inversión extranjera en la Argentina durante los gobiernos kirchneristas. *VII Congreso del IRI/II Congreso del CoFEI/II Congreso de la FLAEI*. La Plata: [sedici.unlp.edu.ar](http://sedici.unlp.edu.ar).

- Olivet, C. (2013). Estados en la cuerda floja cuestionan los tratados de inversion. *América Latina en Movimiento, Agencia Latinoamericana de Información* (485), Págs. 1-4.
- Ortiz, R. (8 de Abril de 2006). *Los tratados bilaterales de inversiones y las demandas en el CIADI: la experiencia argentina a comienzos del siglo XXI. Informe de FOCO - Foro Ciudadano por la Justicia y los Derechos Humanos*. Obtenido de [http://www.inpade.org.ar: http://www.inpade.org.ar/file\\_download/58/FOCO+-Argentina%2C+los+BITs+y+el+CIADI+esp-2006.pdf](http://www.inpade.org.ar: http://www.inpade.org.ar/file_download/58/FOCO+-Argentina%2C+los+BITs+y+el+CIADI+esp-2006.pdf), consultado en 03.01.2019
- Ortiz, R., & Pérez, P. (2007). La explotación de los recursos naturales en la Argentina: los límites del nuevo modelo. *Ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología de la UBA, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires*.
- Ossorio, M. (1995). *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*. 22° Ed. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Oszlak, O. (2004). *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. Villa Ballester, Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Oved, I. (1976). El trasfondo histórico de la Ley N° 4.144, de Residencia. *Desarrollo Económico*, Págs. 123-150.
- Palermo, S. (2006). Del Parlamento al Ministerio de Obras Públicas: La construcción de los Ferrocarriles del Estado en Argentina, 1862-1916. *Desarrollo económico, ISSN 0046-001X, Vol. 46, N° 182*, Págs. 215-243.
- Panettieri, J. (1986). *Argentina: historia de un país periférico 1860-1914*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- Panigo, D., & Oliveri, M. L. (abril de 2007). *Determinantes de la inversión corporativa en empresas que cotizan en Bolsa. Evidencia empírica para Argentina 1994-2004. Documento de trabajo N° 19*. Obtenido de Research Gate: [https://www.researchgate.net/publication/303020157\\_Determinantes\\_de\\_la\\_inversion\\_corporativa\\_en\\_empresas\\_que\\_cotizan\\_en\\_Bolsa\\_Evidencia\\_empirica\\_para\\_Argentina\\_1994-2004](https://www.researchgate.net/publication/303020157_Determinantes_de_la_inversion_corporativa_en_empresas_que_cotizan_en_Bolsa_Evidencia_empirica_para_Argentina_1994-2004), consultado en 10.02.2017
- Pérez Liñán, A. (2007). *El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes*. Pittsburgh: Universidad de Pittsburgh.
- Perotti, J. (2006). *Consideraciones del caso argentino ante la jurisdicción del CIADI*. Obtenido de [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar), consultado en 20.03.2018
- Perrone, N. M. (2002). El sistema actual de protección y promoción de Inversiones Extranjeras. *Lecciones y Ensayos*. N° 79, 431-442.
- Perrone, N. M. (abril de 2010). Tesis de la Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales. Ciclo 2006-2007. Flacso - San Andrés. *La Regulación de las Inversiones Extranjeras en la Argentina (1853-2008): Evolución, actualidad y perspectiva internacional*. Buenos Aires, Capital Federal.
- Piovani, J. (2009). *Acerca del status de la comparación en la Ciencia Política*. Obtenido de [www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/02/piovani.pdf](http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/02/piovani.pdf), consultado en 12.06.2016
- Polanyi, K. (1989). *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- Polo, M. (1995). *Viajes*. Madrid: Editorial Sudamericana-De Agostini.

- Porta, F., & Bianco, C. (2005). *Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y disensos*. Buenos Aires: Documento de Trabajo N° 5 de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, Mimeo.
- Prebisch, R. (1976). Crítica al capitalismo periférico. *Revista de la CEPAL*, 7-74.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo Periférico. Crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 479-502.
- Puig, J. C. (1975). El ámbito de lo internacional y la Seguridad Nacional. *Escuela de Defensa Nacional. Talleres gráficos del C.F.I.*, Pags. 2-20.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.
- Puig, J. C. (1984). La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural. *América Latina: políticas exteriores comparadas, 1*, Págs. 91-169.
- Puig, J. C. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Integración Latinoamericana, 11(109)*, Págs. 40-62.
- Puig, Juan Carlos . (1975). Relaciones Internacionales. N° 6. Escuela de Defensa Nacional: Talleres gráficos del C.F.I.. Buenos Aires .

- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rapoport, M. (2010). *Historia económica, política y social de la Argentina*. 4° Edición. Buenos Aires: Emecé.
- Rapoport, M., & Spiguel, C. (2009). *Relaciones tumultuosas: Estados Unidos y el primer peronismo*. Buenos Aires: Emecé.
- Rato de Sambuccetti, S. (1999). *Urquiza y Mauá. El Mercosur del siglo XIX*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Raya de la Vera, E. (2008). La interacción entre ciertos principios generales del derecho internacional con el régimen jurídico latinoamericano de las inversiones extranjeras. . *Anuario Argentino de Derecho Internacional*. XVII. , 19-40.
- Regalsky, A. M. (2011). El proceso económico. En J. Gelman, *Argentina. La apertura al mundo tomo 3 1880/1930* (págs. 151-206). Lima, Perú: Taurus.
- Regalsky, A., & Salerno, E. (2008). En los comienzos de la empresa pública argentina: la Administración de los Ferrocarriles del Estado y las Obras Sanitarias de la Nación antes de 1930. *Investigaciones de Historia Económica*, 4(11), Págs. 107-136.
- Relaciones Económicas Internacionales. (2010). *Ministerio de Relaciones de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*. Obtenido de Embajada Argentina en Chile: [www.ehile.cancilleria.gov.ar/userfiles/GuiaInversor-español-web.pdf](http://www.ehile.cancilleria.gov.ar/userfiles/GuiaInversor-español-web.pdf), consultado en 17.12.2017
- Ricaurte Herrera, C. (2012). Las razones del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, CIADI: análisis y

evaluación del caso CMS contra Argentina (Jurisprudencia). *Foro: revista de derecho*. 18 (II Semestre). Quito, 147-184.

Rocchi, F. (2011). Argentina en el Mundo. En J. Gelman, *Argentina. La Apertura al Mundo. Tomo 3 1880/1930* (págs. 95-150). Lima, Perú: Taurus.

Rock, D. (1992). *El radicalismo argentino, 1890-1930. Segundo edición en castellano. Traducción, Leandro Wolfson*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Rodríguez, O. (2001). Fundamentos del estructuralismo latinoamericano . *Comercio exterior*, 51(2) , Págs. 100-112.

Rose, N. (2002). *Governmentality Studies, liberalismo y control. Entrevista a Nikolas Rose*. Obtenido de Nuevo Itinerario Revista Digital de Filosofía. Volumen N° 7, Numero VII. Resistencia Chaco: <http://dx.doi.org/10.30972/nvt.073187>, consultado en 8.04.2018

Rosecrance, R. (1986). *El ascenso del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno. Capitulo 2. .* Madrid: Alianza Editorial.

Rozemberg, R., Saslavsky, D., & Svarzman, G. (2009). *La industria de biocombustibles en Argentina. López A, coord. La industria de biocombustibles en el Mercosur*. Montevideo: Serie RED Mercosur de investigaciones económicas N° 15.

Russell, R. (1984). Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar . *Estudios Internacionales. Volumen N° 17. N° 66*, 170-201.

Russell, R. (1994). Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate. *FLACSO, Programa Argentina. N° 158*.

- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Russell, R., & Zuvanic, L. (1990). La política exterior argentina en 1990: la profundización del alineamiento con Occidente. *Documentos e Informes de Investigación N° 110. Relaciones Internacionales. Diciembre. Flacso. Argentina.* , 4-23.
- Salerno, M. U. (13 de julio de 2018). *Marco normativo del Mercosur para las inversiones de capital*. Obtenido de Eldial.com. DC2574: www.eldial.com, consultado en 24.08.2018
- Sanchez, H., & Orsatti, A. (2005 de julio de 2005). *Los Tratados de Inversión: hechos y políticas en el Cono Sur*. Obtenido de Fundación Friedrich Ebert. Montevideo: <http://library.fes.de/pdf-files/gurn/00027.pdf>, consultado en 23.11.2017
- Santilli, D. (2013). ¿ Perjudiciales o beneficiosas? La discusión sobre el impacto económico de las reformas borbónicas en Buenos Aires y su entorno. *Fronteras de la Historia, 18(2)*, Págs. 247-283.
- Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio (49). Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 1-10.
- Schettini, P. y. (2015). *Análisis de datos cualitativos en investigación social*. La Plata: EDULP. Obtenido de La Plata: UNLP: <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/download/451/416/1497-1> Consultado: 10/05/2018
- Schorr, M., & Wainer, A. (2014). *Restricción externa en la Argentina: una mirada estructural de la postconvertibilidad*. Programa de Desigualdad y Democracia, Fundación Heinrich Boll.

- Seoane, J., Taddei, E., & Algranati, C. (2013). *Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América*. Buenos Aires: Herramienta, El Colectivo.
- Simonoff, A. (10-12 de diciembre de 2003). *Convergencias periféricas: La teoría escudeana y práctica ditelliana en las relaciones de la Argentina con el mundo en la década de los noventa*. Obtenido de III Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, Argentina. En Memoria Académica: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6998/ev.6998.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6998/ev.6998.pdf)
- Simonoff, A. (2008). *La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición*. Obtenido de Revista Intellector. Año IV. Volume V. Numero 9. Julio/diezembro: [www.revistaintellector.cenegri.org.br](http://www.revistaintellector.cenegri.org.br), consultado en 04.08.2018
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la Política Exterior de Nestor Kirchner. *Revista CONfines 5/10 agosto-diciembre*, 71-86.
- Simonoff, A. (5-7 de diciembre de 2012). La estructura decisoria en materia de política exterior de la primera administración de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). *VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Argentina en el escenario latinoamericano actual: Debates desde las ciencias sociales*. Universidad Nacional de La Plata. La Plata: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=eventos&d=Jev2269>, consultado en 09.02.2019.
- Simonoff, A. (10 de febrero de 2012). *Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)*. Tesis doctoral. Obtenido de SEDICI: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/1804>, consultado en 30.05.2018



- Simonoff, A. (2014). La vigencia del pensamiento autonómico de Juan Carlos Puig. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 22 (44).
- Stanley, L. (2004). *Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante Tribunales Internacionales: la experiencia argentina reciente*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Productivo y Empresarial. CEPAL - SERIE Desarrollo productivo N° 158. CEPAL.
- Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización. Traducción de Carlos Rodríguez Braun*. Buenos Aires, Argentina: Taurus pensamiento.
- Strasser, C. (1999). *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Suanes Martínez, M. (2015). *Tres ensayos sobre inversión extranjera directa y desarrollo económico en América Latina*. Obtenido de Tesis de doctorado. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona: Recuperado de: <https://ddd.uab.cat/record/149024> Consultado: 15.05.2018
- Svampa, M. (2013). Consenso de las commodities. *Nueva Sociedad* n° 244. Marzo-abril, Págs. 30-46.
- Tamburini, F. (2002). Tamburini, F. (2002). Historia y destino de la "doctrina Calvo": ¿Actualidad u obsolescencia del pensamiento de Carlos Calvo? Págs. 81-101. Obtenido de Revista de estudios histórico-jurídicos versión impresa Revista estudios historico-jurídicos. N° 24 Valparaíso.
- Taylor, S. y. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos en investigación. La búsqueda de los significados*. Madrid: Paidós.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal ¿Qué Estado en América Latina? *OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril*, 20-43.

- Tokatlian, J. G. (1999). El alineamiento argentino con Estados Unidos. *Nueva Sociedad*. N° 165., 21-26.
- Tondini, B. M., & Roque, M. N. (2006). *CIADI, Inversiones y el “Factor Confianza” en la República Argentina*. Obtenido de Centro Argentino de Estudios Internacionales [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar): <https://docplayer.es/19758959-Ciadi-inversiones-y-el-factor-confianza-en-la-republica-argentina.html>, consultado en 30.09.2018
- Torres, A. M. (16 de julio de 2010). *Los condicionamientos de la política exterior del gobierno de Kirchner y su incidencia en la inserción regional del país*. Obtenido de Centro argentino de estudios internacionales. Numero 20. [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar).
- Torres, A. M. (2011). *Lineamientos de la política exterior argentina luego de la crisis del 2001*. Obtenido de Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año V, Número Especial. Facultad de Derecho – Universidad de Buenos Aires: [www.derecho.uba.ar/revistagioja](http://www.derecho.uba.ar/revistagioja). Pag. 244 a 255. Consultado en 22.12.2018
- Universidad de Sevilla. (s.f.). *Biblioteca de textos digitalizados. Fondo Antigo*. Consultado el 10.02.2016. Obtenido de <http://fondosdigitales.us.es/fondos/libros/752/38/recopilacion-de-leyes-de-los-reynos-de-las-indias/?desplegar=8193&desplegar=8190&desplegar=8202>
- Vargas García, E. (2006). ¿Imperio informal? La política británica hacia América Latina en el siglo XIX. *Foro Internacional*. Abril-junio, año/vol. XLVI, numero 002. *El colegio de México. Distrito Federal. Mexico*, Pags. 353-385.
- Vázquez García, F. (2009). *La invención del racismo: Nacimiento de la biopolítica en España, 1600-1940*. Madrid: Ediciones Akal.

- Verbanaz, S. (2011). Tratados bilaterales de inversión, privatizaciones y régimen de convertibilidad en la Argentina. Las semillas de las demandas ante el CIADI. *Papeles de Europa*, 22, Págs. 138-169.
- Wainer, A. G. (2018). Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015). *Revista mexicana de sociología*, 80(2), Págs. 323-351.
- Webster, C. K. (1944). *Gran Bretaña y la Independencia de la América Latina. 1812-1830. Documentos escogidos de los archivos del Foreign Office. Tomo II*. Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft Ltda.
- Yussef Samsón, N. (2017). *Atracción de inversiones extranjeras directas: el caso argentino (2007-2017)*. Rosario: Tesis de Licenciatura. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.
- Zurita, M. D. (2008). La política exterior de Alfonsín en el marco de la Guerra Fría. *IV Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata*, Págs. 1-10.

