

Las relaciones económicas entre Estados Unidos y Uruguay entre 1930 y 2005

Paola Azar,* Sebastián Fleitas*

INTRODUCCIÓN

Las relaciones comerciales entre Uruguay y Estados Unidos y la forma que estas deberían adoptar ocuparon gran parte del debate público en los últimos dos años. Si bien, por el momento, la posibilidad de que ambos países firmen un tratado de libre comercio ha quedado descartada, sus implicancias y significados —en el marco más amplio de la discusión sobre la inserción internacional y regional del país— permanecen abiertas. En buena medida, las posiciones y reacciones suscitadas por este asunto han reflejado cuán amplias son las cuestiones que los actores políticos y sociales no terminan de saldar sobre la orientación del comercio exterior y su lugar en la estrategia de desarrollo económico y social del Uruguay.

En esta oportunidad, la discusión ha tenido como marco la particular envergadura del intercambio comercial entre los dos países, que determinó que durante 2004 y 2005 Estados Unidos se convirtiera en el principal comprador de bienes de la economía uruguaya. Sin embargo, en perspectiva histórica, la relación comercial con este país no ha presentado tal intensidad. Curiosamente, la reflexión local sobre las posibilidades de inserción en el mercado norteamericano ha tendido a acompañar la trayectoria del comercio, debilitándose o fortaleciéndose al ritmo de las colocaciones y no a la inversa.

* Paola Azar. Economista. Miembro del equipo de investigación del Área de Historia Económica del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Udelar.
✉ pazar@iecon.ccee.edu.uy

** Sebastián Fleitas. Analista universitario en Economía. Investigador en el Instituto de Economía (Udelar) y en CIEDUR. Docente de Economía en la Facultad de Ciencias Económicas, Udelar.
✉ sefle@iecon.ccee.edu.uy

Este artículo tiene como objetivo relevar los momentos más importantes en el relacionamiento económico entre Uruguay y Estados Unidos para el período 1930-2005, buscando señalar qué factores operaron en su configuración en cada momento específico. ¿Jugaron los intereses estratégicos de la potencia del Norte en la región? ¿Respondieron a la acción de grupos de presión locales o a iniciativas del gobierno? ¿Fueron resultado de circunstancias internacionales particulares? Si bien se trata de una primera aproximación, dada la escasez de trabajos que aborden este tema en una perspectiva histórica, la información aquí reunida podría contribuir a evaluar, con una mirada más amplia, las nuevas ofertas de asociación que hoy están en discusión.

El análisis se centra en la trayectoria del comercio de bienes entre ambos países y en los flujos de asistencia económica y militar, y de inversiones extranjeras directas, de los que fue posible obtener datos. La delimitación del período (comenzado en 1930) se explica por la imposibilidad de reconstruir series homogéneas y continuas sobre las variables referidas en años anteriores a ese.

En la primera sección se exponen brevemente las características que han tenido las relaciones entre América Latina y Estados Unidos durante el último siglo. En la segunda sección se presentan los datos sobre la trayectoria del comercio de bienes y de los flujos de capitales, a fin de identificar *hitos* en los vínculos de Uruguay con aquel país. A continuación se discuten los factores que pueden haber influido en el comportamiento detectado en las series. En el cierre se incluyen algunos comentarios preliminares.

1. ESTADOS UNIDOS, AMÉRICA LATINA E INTERESES COMERCIALES: DEFINIENDO EL TERRENO

El hilo conductor de las posiciones asumidas por Estados Unidos en el ámbito mundial siempre ha sido *el interés nacional*, tal como corresponda entenderlo en cada plano y momento específico. Más que radicarse de forma predominante o inmutable en el terreno económico, político o militar, este interés queda sujeto, en última instancia, a su coherencia con los objetivos establecidos por el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional (W. Fernández, 2000).

Así, mientras se desarrollaron en el marco de la Guerra Fría, las relaciones regionales promovidas por Estados Unidos tuvieron un triple propósito:

un imperativo de seguridad que apuntaba a bloquear a las potencias extrahemisféricas la posibilidad de establecer puntos de apoyo o influencia en América; objetivos ideológicos para contrarrestar el atractivo internacional de la Unión Soviética y el comunismo, y fomentar, en cambio, el desarrollo capitalista; y, como rutina, la promoción de los intereses particulares de las corporaciones estadounidenses, un propósito que era dejado de lado siempre que las cuestiones de seguridad resultaban más apremiantes (A. Lowenthal, 2006, p. 64).

Sin embargo, una vez finalizado ese período y, fundamentalmente, a comienzos del siglo XXI, los intereses parecen estar menos basados en la geopolítica y la ideología. Las preocupaciones contemporáneas de Estados Unidos respecto a la región parecerían concentrarse en cuestiones prácticas de comercio, finanzas, energía y otros recursos.

Se suma también el manejo de problemas compartidos que no pueden ser resueltos individualmente por cada país, como el tráfico de drogas, por ejemplo (Lowenthal, 2006).

Las relaciones económicas entre los países latinoamericanos y Estados Unidos se han organizado siguiendo tres formatos, que regulan cuestiones que van más allá de lo estrictamente comercial. Se trata de los tratados de libre comercio (TLC), el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y los programas de apoyo con objetivos explícitos. Los tres han sido ratificados por el sistema multilateral de comercio, primero en el Acuerdo de Aranceles y Tarifas (GATT, por su sigla en inglés) y desde 1994 en los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), constituyéndose en excepciones al principio de no discriminación.

En el presente, Estados Unidos tiene TLC con México (junto a Canadá, desde 1994 en el TLCAN), Chile (2003), con los países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y República Dominicana (CAFTA-RD, 2004). En ese año comenzó negociaciones con Colombia, Perú y Panamá, que culminaron en la firma de acuerdos, aún no ratificados por el Congreso norteamericano. Por el SGP, los países elegibles tienen libre acceso al mercado de Estados Unidos en aproximadamente 4.650 posiciones arancelarias, aunque lo relativo a bienes agrícolas es minoritario. Excepto Cuba y Chile, toda la región latinoamericana pertenece a esta modalidad. Finalmente, existen programas de apoyo que habilitan concesiones unilaterales. Están vigentes la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, implementada en 1984 y modificada en 1990, y la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA).

En el marco general que definen estos acuerdos es que se inscribe la reciente iniciativa de suscripción de un TLC con Uruguay. En las secciones siguientes se recogen los principales rasgos de otros episodios similares de acercamiento entre el país y Estados Unidos, que pueden constituir una referencia útil a la hora de considerar la viabilidad y el alcance de la nueva propuesta.

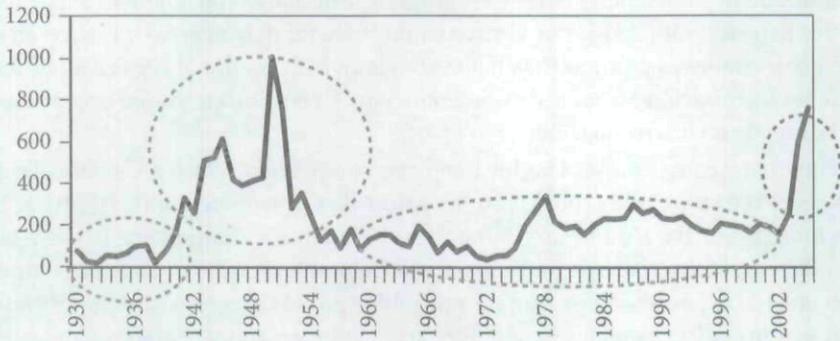
2. COMERCIO Y FINANZAS ENTRE ESTADOS UNIDOS Y URUGUAY: EN BUSCA DE HITOS

Siguiendo a Roberto Russell, el interés de Estados Unidos en América Latina se ha orientado hacia «[...] los países grandes o cercanos y en los temas que fueron percibidos, según la época, como amenazas a la seguridad nacional o al bienestar de los ciudadanos norteamericanos» (Russell, 2000, p. 148). Claramente, Uruguay no cumple ni ha cumplido ninguna de las características señaladas. Ello puede explicar el relativo alejamiento de Estados Unidos, que se refleja en una participación históricamente baja de este socio en el comercio de bienes del país e incluso en los flujos de capitales. Sin embargo, es posible detectar excepciones a esta regla general.

El relevamiento de las series de exportaciones e importaciones uruguayas hacia y desde Estados Unidos entre 1930 y 2005 permite identificar algunos momentos destacados. Los gráficos 1 y 2 contienen la evolución del valor de las colocaciones

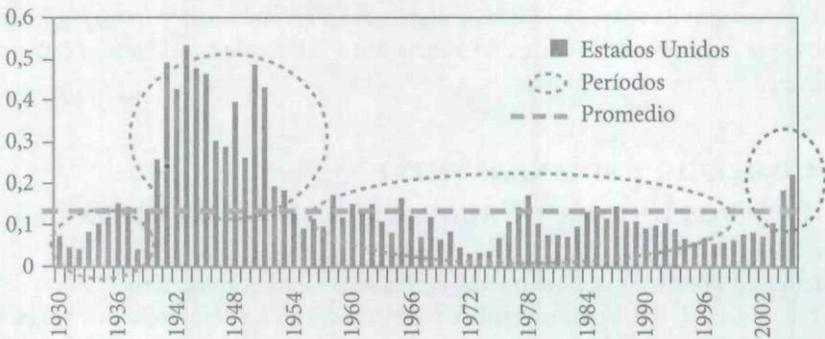
uruguayas en Estados Unidos a precios constantes¹ y la ponderación de este socio en las ventas totales del país.

Gráfico 1. Exportaciones uruguayas a Estados Unidos
(millones de dólares de 2005)



Fuente: Elaboración propia basada en CEPAL y anuarios estadísticos de la ROU, BROU y Bureau de Estadísticas Laborales, Estados Unidos.

Gráfico 2. Participación de Estados Unidos en las exportaciones uruguayas



Fuente: Elaboración propia basada en CEPAL y anuarios estadísticos de la ROU, BROU y Bureau de Estadísticas Laborales, Estados Unidos.

1 Todas las cifras de este artículo refieren a dólares constantes de 2005, utilizando como deflactor el Índice de Precios al Consumo (CPI) de todas las ciudades de Estados Unidos que elabora el Bureau de Estadísticas Laborales.

El gráfico 1 muestra tramos diferenciados en la trayectoria de largo plazo de la serie: uno, de caída y recuperación entre la crisis de 1929 y el comienzo de la Segunda Guerra Mundial (SGM). Otro, de importante crecimiento, que se extiende desde ese punto y llega hasta los primeros años de la década del cincuenta; un tercero, entre 1953 y 2002 que describe un largo *impasse*, caracterizado, no obstante, por un cambio de nivel en las ventas a partir de 1978. El cuarto y último comienza en 2003 con un incremento acelerado de las exportaciones.

La dinámica de cada una de las etapas señaladas tiene características particulares. Entre la sucesión de tasas de crecimiento real de las exportaciones a ese mercado, que describen fluctuaciones con ciclos casi anuales, se detectan algunos momentos de crecimiento sostenido. Tal es el caso del segundo tramo mencionado, en que las exportaciones se cuadruplicaron de 1939 a 1940 y se duplicaron en los años siguientes hasta 1945 (excepción hecha de 1942, en que se verificó una caída). Similar tendencia se presentó entre 1973 y 1978, período en que las exportaciones hacia Estados Unidos crecieron por seis años, incluso alcanzando para 1976 una expansión superior a 100%. Finalmente, para el trienio 2003, 2004 y 2005 la serie mantuvo su tasa de crecimiento, alcanzando una tasa superior a 100% en 2004.

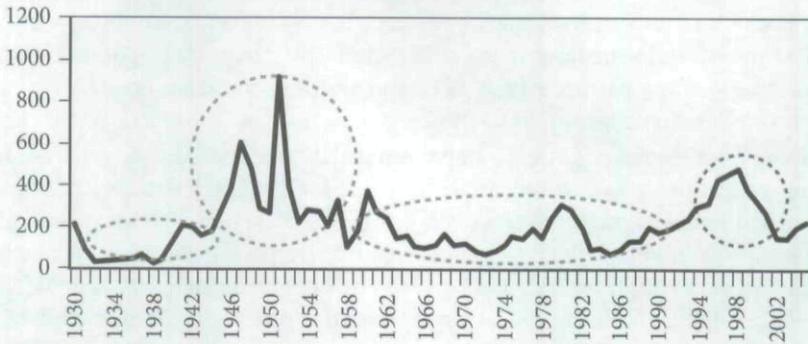
Para el período en su conjunto, las ventas de Uruguay a Estados Unidos representaron, en promedio, 15% del total. Como se observa en el gráfico 2, dicho promedio incluye dos fases de baja participación (1930 a 1938 y de 1954 a 2003) y dos en que la ponderación llegó a ser inusualmente elevada. En particular, en los años de la SGM y siguientes, Estados Unidos se transformó en el principal comprador del país, sitio que ocupó hasta el año 1953. No obstante, debe marcarse que, haciendo abstracción de estas instancias, la participación del mercado estadounidense como destino de las colocaciones uruguayas se ha caracterizado por su escasa significación.

Aplicando la clasificación de bienes transables propuesta por S. Lall (2000), la composición de la pauta exportadora de Uruguay hacia Estados Unidos reviste un bajo nivel de incorporación tecnológica. Comprende productos primarios, bienes manufacturados basados en recursos primarios y manufacturas de bajo contenido tecnológico, que explican más de 90% de las colocaciones.

Entre los períodos que verificaron una mayor intensidad de comercio, la década de los cuarenta y primeros años cincuenta y, luego, el trienio 2003-2005, se correspondieron con una colocación creciente de productos primarios (lana y carne, principalmente). En tanto, el tramo relativo a los setenta registró una mayor incidencia de materias primas industrializadas, sobre todo en el rubro del cuero.

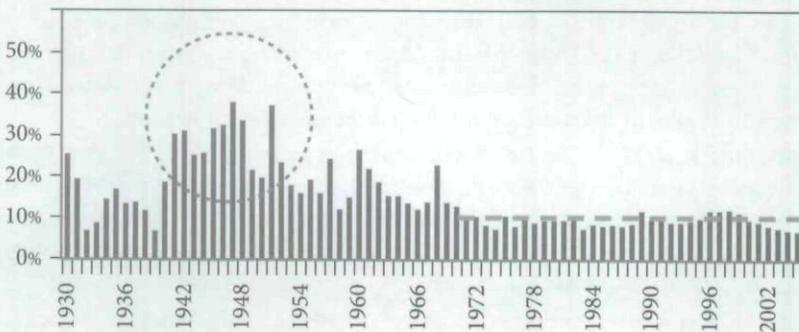
Del lado de las compras a Estados Unidos, su evolución a precios constantes tendió a mostrar una dinámica particular en los mismos tramos identificados para las exportaciones. Pese a que la ponderación promedio de este país en las importaciones locales de todo el período es de 15%, se advierten algunas etapas donde el comportamiento de la serie se encuentra significativamente alejado de la media. Los gráficos 3 y 4 ilustran al respecto.

Gráfico 3. Importaciones uruguayas desde Estados Unidos
(millones de dólares de 2005)



Fuente: Elaboración propia basada en CEPAL y anuarios estadísticos de la ROU, BROU y Bureau de Estadísticas Laborales, Estados Unidos.

Gráfico 4. Participación de Estados Unidos en importaciones de Uruguay
(millones de dólares de 2005)



Fuente: Elaboración propia basada en CEPAL y anuarios estadísticos de la ROU, BROU y Bureau de Estadísticas Laborales, Estados Unidos.

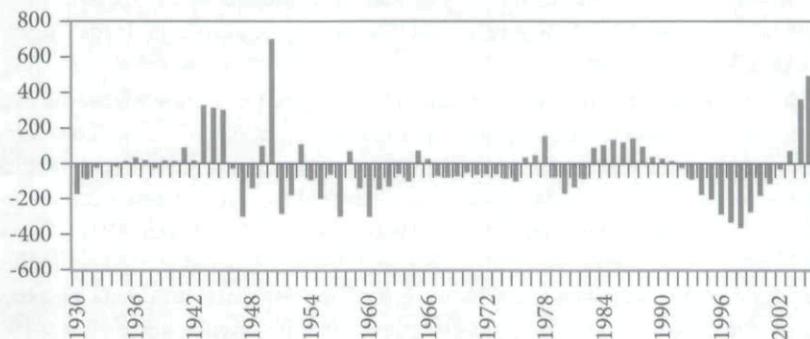
El gráfico 3 permite observar un marcado descenso de la serie de importaciones entre 1929 y la SGM. Luego, los años de la guerra y su inmediata posguerra registraron la mayor importancia relativa de las compras a Estados Unidos en la historia, incluso convirtiéndose en el principal proveedor de la economía uruguaya. Desde entonces, la serie se mantuvo relativamente estable y en un nivel considerablemente más bajo, solo superado en los últimos años de la década de los setenta y primeros de los ochenta. La década del noventa fue de crecimiento, aunque este culminó con el inicio de la recesión, en 1999.

En línea con esta evolución, en los años de la SGM y hasta 1953, la participación de las importaciones provenientes de Estados Unidos en las compras totales de Uruguay

fue de aproximadamente 20% (gráfico 4). Por otro lado, entre 1970 y 2005, el promedio se ubicó en 10%, en una senda que parecería estabilizarse en el entorno de esa cifra.

Una mirada al saldo de la balanza comercial de bienes, que resulta de las tendencias analizadas, muestra la siguiente evolución:

Gráfico 5. Saldo balanza comercial de bienes Estados Unidos-Uruguay (millones de dólares de 2005)



Fuente: Elaboración propia basada en CEPAL y anuarios estadísticos de la ROU, BROU y Bureau de Estadísticas Laborales, Estados Unidos.

Como se aprecia, el resultado comercial del Uruguay ha sido generalmente negativo, salvo en tres oportunidades: la SGM y su inmediata posguerra; los años posteriores a la crisis de 1982 y el trienio 2003-2005. Asimismo, los saldos fueron particularmente deficitarios en los años siguientes a la crisis de 1929, para los primeros años sesenta y durante la década del noventa y hasta la crisis de 2002.

Los flujos de inversión extranjera directa (IED)² proveniente de Estados Unidos tendieron a intensificarse durante los años de la SGM, período de profundización del proceso de la sustitución de importaciones en el país. Sin embargo, no habrían constituido el motor de las inversiones y su presencia tendió a asociarse, sobre todo, a la posibilidad de captar los mercados internos protegidos.

La disponibilidad de datos estadísticos desde 1966 permite probar que la relevancia de este tipo de vínculo con Estados Unidos ha tendido a ser bastante menor. Considerando el período 1966-2003, la IED entrante neta de Estados Unidos en Uruguay (es decir, la diferencia entre entradas y salidas netas) representó aproximadamente 16% de las exportaciones de bienes del país hacia ese destino. En cualquier caso, a partir de 1966 pueden distinguirse tres momentos de mayor intensidad en la captación de IED estadounidense, que coinciden con momentos de similar auge en Brasil y Argentina.

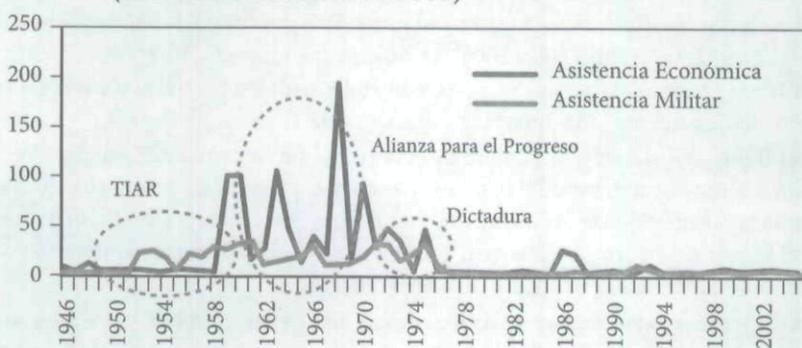
2 Hasta 1966 la importancia de la IED norteamericana pudo aproximarse a través de fuentes secundarias. A partir de ese año se cuenta con información estadística proporcionada por fuentes norteamericanas (Departamento de Comercio de los Estados Unidos).

Uno se ubica a fines de la década del setenta y los restantes durante la década de los noventa. Los tres episodios se encuentran ligados a la liberalización financiera y la apertura económica. En los setenta se destaca especialmente la instalación de instituciones financieras. Durante los noventa, las inversiones se realizaron en hotelería, restaurantes y cadenas de supermercados (Bittencourt, Domingo, 2000).

También se identificaron flujos financieros o de *asistencia* que se canalizaron al país través de diferentes programas: la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), el Departamento de Estado y Otra Asistencia Económica, como por ejemplo, la de los Cuerpos de Paz y la Asistencia Militar.

Los años de mayor concentración de *asistencia económica* del gobierno de Estados Unidos a Uruguay correspondieron al período 1951-1976 (gráfico 6). También se registraron movimientos importantes a mediados de los ochenta y, en menor medida, en los primeros años de la década del noventa. Dentro del primer tramo, y hasta 1958, en el marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947), la asistencia militar primó sobre la económica. Ya entre 1959 y 1970, con el desarrollo de la Alianza para el Progreso (ALPRO, 1961), se verificó un claro aumento de la asistencia económica, canalizada a través de la USAID y la USDA. Finalmente, entre 1971 y 1976 ambas asistencias registraron niveles similares.

Gráfico 6. Asistencia de Estados Unidos a Uruguay
(millones de dólares de 2005)



Fuente: Greenbook, USAID.

Hasta aquí se ha intentado mostrar que, aunque las vinculaciones entre Estados Unidos y Uruguay no fueron significativas en términos estructurales, han admitido algunos momentos de mayor contacto. De acuerdo con lo relevado, los años comprendidos entre 1939 y 1953; 1973 y 1978 y, finalmente, entre 2003-2005, delimitan tres momentos significativos en relación con el comercio de bienes entre ambos socios. Por su parte, la década del sesenta, con un comportamiento modesto del lado de los flujos comerciales, verificó un incremento notorio de las relaciones financieras y constituyó un cuarto momento de interés.

¿Qué circunstancias explican que en cuatro ocasiones se haya producido una alteración del comportamiento de largo plazo? En busca de posibles respuestas, en el siguiente apartado se indaga en los factores de contexto e institucionales, ya sean formales (acuerdos o convenios) o informales (coincidencia de grupos de presión e interés) que puedan contribuir a explicar los momentos de auge del intercambio entre ambos socios.

3. UNA MIRADA DETRÁS DE LAS CIFRAS

3.1. «Una relación especial»: 1939-1953

En diez de los quince años comprendidos entre 1939-1953 el saldo de la balanza comercial de bienes de Uruguay con Estados Unidos fue favorable. Si se acumulan los años de superávit con los de déficit, se encuentra un saldo positivo equivalente a 1.067 millones de dólares de 2005. También las inversiones directas y los flujos financieros fueron dinámicos.

La convergencia de intereses entre ambos socios en el período se cristalizó con el acuerdo de comercio que suscribieron en 1942 y que rigió hasta 1953 (año en el que fue denunciado por ambos países). El mensaje del Poder Ejecutivo al Consejo de Estado (julio de 1942) explicaba que la firma del acuerdo aseguraba que «las carnes preparadas y conservadas, el extracto de carne, [...] los cueros y pieles se beneficiarán por el convenio con rebajas arancelarias del 50% sobre los derechos actuales. Ciertos tipos de lanas gozarán igualmente de franquicias aduaneras que van desde el 41 al 53%» (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1948). En 1949 se firmó un nuevo tratado, esta vez referido a los derechos y garantías de las inversiones extranjeras entre ambos países. El acuerdo procuraba facilitar los flujos de inversión y el tráfico de las personas.

Por su parte, el stock de IED norteamericana en Uruguay se había reducido 22% entre 1936 y 1940. Sin embargo, de acuerdo con Henry Finch, «la desinversión neta de la década del treinta fue seguida en la década posterior por un rápido aumento en los valores nominales de las inversiones directas de los Estados Unidos en el Uruguay» (Finch, 2005, p. 193). En 1948, el stock de inversión norteamericana en el país casi triplicaba el existente en 1940. El máximo de IED se situó alrededor del año 1950 y estuvo estrechamente vinculado a la ampliación de los frigoríficos Swift y Artigas, en 1945 y en 1950.

Asimismo, en 1941, Uruguay obtuvo un crédito de Estados Unidos, por diecisiete millones de dólares destinado a la compra de armamentos y materiales de guerra, siendo el primer país amparado por la Ley de Préstamo y Arriendo (1941). Un año después se negoció una operación de crédito con el Export-Import Bank (EXIMBANK) por veinte millones de dólares, con destino a obras públicas, entre las que se encontraba la represa del río Negro, aunque finalmente no fue empleada (Nahum *et al.*, 1993).

A principios de la década del cincuenta, siguiendo el espíritu del «Punto IV» del famoso Mensaje al Congreso realizado por el presidente Harry Truman (1949), Estados Unidos ofreció a Uruguay asistencia técnica para el desarrollo industrial. Como resultado, ambos países suscribieron en 1951 el Convenio sobre Asistencia Técnica, creándose la «Comisión Interministerial Coordinadora de Planes y Estudios Relacionados con la Asistencia Técnica Internacional». Pese a los mecanismos montados, tal acuerdo no

logró concretarse. En sustitución, la Comisión Especial para el Fomento de Laboratorios Tecnológicos e Investigaciones Industriales, creada en 1952, se propuso trabajar con la Fundación Armour de Estados Unidos (Bertoni, 2004, p. 15).

Esta sucesión de convenios e intercambios hicieron a la consolidación de una relación en que se habrían conjugado tanto los intereses de Estados Unidos en la región —en el contexto de guerra— como la «receptividad» de las propuestas norteamericanas en el plano local.

¿*Qué buscaba Estados Unidos?* En un principio, su estrategia consistió en alentar la neutralidad de los países latinoamericanos frente a la SGM. Promovió la creación de un sistema defensivo continental a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y generó instancias para el incremento de su actividad comercial con la región. En cambio, ya con su ingreso a la contienda bélica (en 1941), sus intereses se concentraron definitivamente en la guerra y, posteriormente, en el reordenamiento mundial, tanto en los aspectos políticos como los económicos.

En este marco, los mayores conflictos de Estados Unidos en la región respondieron al mantenimiento de la posición de neutralidad de Argentina a partir de 1941. De hecho, las relaciones entre ambos países no eran buenas desde la época del presidente Agustín Pedro Justo (1932-1938), debido a su apoyo a los regímenes fascistas de Alemania, Italia y Portugal. Esta situación se agravó con el ascenso del Grupo de Oficiales Unidos (GOU) en 1943 y con la idea de Juan Domingo Perón, por aquel entonces secretario de Trabajo, de generar una política de acuerdos subregionales como forma de incrementar su influencia en la región. Con la asunción de Perón como presidente y el lanzamiento de su política de *tercera posición* (1947), las relaciones con Estados Unidos alcanzaron su máximo nivel de tensión, aunque esta iría decayendo desde entonces.³

Juan Oddone (2004) señala que la causa de los mayores enfrentamientos entre Estados Unidos y Argentina durante los años cuarenta se debía a la traba que imponía este último país a tres tipos de intereses norteamericanos: el de la formación de una alianza contra el nazifascismo; la consolidación de su poder en el conjunto de América Latina (resumidas en las discusiones acerca del TIAR) y el desplazamiento de Gran Bretaña, ya que históricamente Argentina había representado el eje de las actividades británicas en el continente. En medio de estos conflictos, «Uruguay es visto por el Departamento de Estado como un pequeño país democrático convertido en un obstáculo a las ambiciones del gobierno argentino en el Cono Sur» (Oddone, 2004, p. 8).

La posición de Uruguay. Varios factores marcan la afinidad de Uruguay hacia Estados Unidos en el marco de la guerra. Durante la Conferencia Internacional de Estados Americanos (Panamá, 1939), se transformó en el interlocutor latinoamericano de Estados Unidos marcando su alineamiento incondicional en pos de la declaración de

3 El endurecimiento de la política anticomunista de Estados Unidos con el gobierno de Eisenhower (con la que el anticomunismo de Perón se enmarcaba mejor), la debilidad económica argentina después de la crisis de 1951 y 1952, y la propia Ley de Inversiones de 1953, que facilitaba el ingreso de capitales norteamericanos en algunos sectores claves de la economía argentina, contribuyeron al entendimiento (Rapoport, 2000).

neutralidad del continente. Al año siguiente, en la reunión de La Habana, se unió a la declaración de «asistencia recíproca y cooperación defensiva de las naciones americanas», en respuesta a una posible agresión extracontinental. Surgiría más tarde la iniciativa norteamericana de instalar bases aéreas y navales en puntos estratégicos del continente y Uruguay fue uno de los lugares elegidos. La propuesta originó discusiones parlamentarias y un áspero debate político, que fue recrudeciendo entre 1940 y 1944 y culminó con el rechazo a la construcción de las bases. En tanto, la construcción del Aeropuerto de Carrasco, que permitía la llegada de aviones de gran porte al sur de América Latina, era concretada con ayuda financiera, técnica y militar de Estados Unidos.

La entrada de Estados Unidos al conflicto bélico mundial consolidó las relaciones entre ambos países. En la Conferencia de Río de Janeiro, que tuvo lugar pocas semanas después de ese hecho, se «recomendó» a los países la ruptura de relaciones con los países del Eje. El canciller de Uruguay, Alberto Guani, retornó de esa conferencia con el título de Canciller de las Américas y logró que el gobierno uruguayo fuera el primero en aceptar la recomendación y concretarla en 1942. En ese año se firmó el acuerdo comercial con Estados Unidos, el canciller Guani realizó una gira por ese país cerrando diversos acuerdos y Montevideo fue elegida como sede del Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Continente.⁴

Hacia mediados de los cincuenta muchas de las condiciones que habían enmarcado la intensificación de las relaciones con Estados Unidos fueron cambiando. Desde el punto de vista político, el ascenso del presidente Eisenhower redefinió la política internacional norteamericana con mayor énfasis en la lucha contra el comunismo, situación más cómoda para Argentina, debido a las inclinaciones ideológicas del gobierno peronista. Así, Uruguay fue perdiendo importancia como aliado estratégico en la región. En el plano nacional, el auge de la industrialización por sustitución de importaciones fue fortaleciendo las posturas comerciales proteccionistas.⁵ En términos comerciales, las exportaciones disminuyeron de forma más veloz que las importaciones y en 1953 se derogó el acuerdo comercial de 1942, esgrimiendo como justificación el ingreso de Uruguay al sistema del GATT.

En síntesis. La intensidad de las relaciones entre Uruguay y Estados Unidos en el período se explica tanto por respuestas de política como por condicionantes que podrían denominarse *exógenas*. Entre las primeras aparece el alineamiento de Uruguay con los intereses de Estados Unidos en el continente y su rol en el enfrentamiento

4 Bajo este régimen, en 1944 el embajador norteamericano, W. Dawson, solicitó al secretario de Estado que la marina estadounidense enviara a Uruguay buques de guerra para desestimular cualquier intento de golpe de Estado (Rodríguez Ayçaguer, 2004).

5 La discusión del tratado de 1949 indica que el gobierno de Batlle Berres apuntaba hacia consideraciones proteccionistas para apoyar su aprobación. Estos mismos intereses deben haber jugado algún papel en la denuncia del acuerdo comercial de 1942, en 1953. Para ese año, el proceso de industrialización había cambiado relativamente poco el patrón de exportación del Uruguay. En el caso de Estados Unidos, aproximadamente 65% de las exportaciones de bienes continuaba concentrado en lanas lavadas o semilavadas, mientras que los *tops* (que representaban un incremento en la cadena de valor) solo constituían 11%.

con el gobierno peronista. Entre las segundas jugó la SGM, que limitó los mercados potenciales de exportación uruguaya, desplazando sobre todo al Reino Unido y las fuentes de financiamiento externo.

De los datos parecería desprenderse que los acuerdos comerciales y demás arreglos concretados en esos años habrían reflejado tanto la necesidad de Estados Unidos de asegurarse un flujo de productos primarios durante la SGM, como la obtención de una posición privilegiada por Uruguay (un «premio»), como *socio modelo en la región*. Resta por comprender cabalmente qué factores operaron en la evaluación de los resultados obtenidos y cómo se dio el proceso de denuncia de los acuerdos y su incidencia en el fin de la *relación especial*, en sus aspectos comerciales. Un dato relevante en este sentido es que algunos de los principales grupos de presión locales (fundamentalmente los ganaderos) visualizaban con mayor agrado la relación con el Reino Unido, debido a los vínculos históricos, que con Estados Unidos, que pese a los avances procesados en estos años continuaba visualizándose como una economía competitiva.

3.2. Los años sesenta y la Alianza para el Progreso

Tras el *impasse* de la SGM y su inmediata posguerra, Inglaterra volvió a ser el principal comprador del país. También se verificó un proceso de desconcentración de los mercados de destino de las ventas. La participación de Estados Unidos en las exportaciones totales durante los años sesenta fue de 12%, con una leve tendencia al descenso. También las importaciones cayeron, debido al agravamiento de la restricción externa que experimentaba el país, con el estancamiento de las exportaciones y el agotamiento de las reservas. Sin embargo, Estados Unidos continuó siendo el principal proveedor de la economía uruguaya, aunque tanto el monto de las compras como su ponderación en las importaciones totales fueron menores que en el período anterior.

Como resultado, el saldo de la balanza comercial de bienes con Estados Unidos fue negativo y acumuló en la década un déficit equivalente a 919 millones de dólares de 2005. En contraste con estas cifras, la puesta en marcha de la ALPRO significó un desarrollo considerable de los flujos financieros —públicos— entre los dos países. De acuerdo con cifras de CIES-OEA (1973), la autorización de préstamos y donaciones de esta fuente para Uruguay entre 1961-1970 ascendió a 1.510 millones de dólares de 2005.

En lo estrictamente comercial, los intercambios regulados por acuerdos se refirieron centralmente a compras de bienes por Uruguay a Estados Unidos, a través de la Ley de Desarrollo y Asistencia del Comercio Agrícola (480) o mediante la aplicación de algunos fondos de la ALPRO. Ambas modalidades de compra contribuyeron a explicar la lenta caída de las importaciones norteamericanas.

Con relación al primer mecanismo, Uruguay firmó el Convenio sobre Productos Agrícolas, en 1959, por el que Estados Unidos financiaría la compra de excedentes agrícolas producidos en ese país. Sujeto a esta ley, Uruguay compró a Estados Unidos tabaco, algodón, maíz, cebada, trigo y los correspondientes transportes oceánicos desde el origen. Estados Unidos se comprometía a utilizar los pesos acumulados por estas ventas para «financiar proyectos que fomenten el desarrollo económico», de

acuerdo con los fines señalados en la ley.⁶ El acuerdo estableció que se destinaría a ese fin la mitad de los pesos acumulados por las compras uruguayas de estos excedentes. Entre las obras financiadas se destaca la ampliación del sistema telefónico de Montevideo (UTE), los intercambios educacionales, la reparación de las rutas 1 y 101, dañadas por las inundaciones de 1959; la ampliación de la usina de purificación de agua potable de Montevideo (OSE), la construcción del puente sobre el río Yi y de los accesos a la ciudad de Durazno. Los préstamos fueron canalizados a través del EXIMBANK. Utilizando el segundo mecanismo, Uruguay importó maquinarias e instrumentos para la extracción de minerales, bienes de capital para el desarrollo de la producción industrial y maquinarias de riego y fertilizantes para el Programa de Radicación de los Colonos en el Medio Rural.

Del lado de las relaciones financieras, en 1961 se firmó el Acuerdo sobre Garantías para las Inversiones de Capitales Norteamericanos en el Uruguay, que regulaba también las transferencias de moneda extranjera y nacional entre ambos países. El convenio establecía mecanismos favorables a las transferencias de los fondos e instauraba un árbitro único, elegido por acuerdo entre los países, para la resolución de conflictos.

Con relación a la ALPRO, su definición y propósito fue presentado al Congreso norteamericano en 1961 por el presidente John Fitzgerald Kennedy y ante las repúblicas americanas en la Cumbre Panamericana de Punta del Este. Canalizaba un total de 131.000 millones de dólares de 2005, esperando se aplicaran a que Latinoamérica completara sus propios esfuerzos para el logro del desarrollo económico (Gil, 1975).

Del financiamiento total que llegó al país por este concepto, 42% correspondió al componente de ayuda.⁷ Los fondos podían ser prestados tanto por el gobierno de los Estados Unidos (a través de USAID, EXIMBANK, la ley 480 u otras fuentes), por instituciones multilaterales de crédito o por países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el caso de Uruguay, la principal fuente fueron los programas del gobierno de los Estados Unidos.

La sistematización de tratados internacionales aprobados por el Poder Legislativo en la época permitió determinar algunos de los fines a los que se aplicaron los préstamos y donaciones recibidos. Se trató de proyectos dedicados a la construcción de viviendas del Banco Hipotecario, la realización del Plan de Desarrollo Económico de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE); la implementación de programas para la capacitación empresarial de pequeñas y medianas empresas por el Banco República y del Ministerio de Industria. También se orientó a programas para el desarrollo rural con el Ministerio de Ganadería y Agricultura, y al equipamiento y capacitación de la policía, a través de diversos programas con el Ministerio del Interior.

6 Secretaría del Senado, «Convenio sobre Productos Agrícolas; Convenios Suplementarios y Notas Adicionales», en *Tratados y Convenios Internacionales*, Montevideo, 1995; tomo correspondiente al año 1959, p. 99.

7 La expresión *componente de ayuda* es utilizada por CIES-OEA y refiere a la diferencia entre el valor presente neto de los préstamos en condiciones de mercado con el valor presente neto de los préstamos en las condiciones más «blandas» otorgadas por la ALPRO.

Por su parte, entre 1961 y 1970 la asistencia militar a través de la USAID alcanzó a 166 millones de dólares de 2005, lo que implicó un descenso respecto a la década anterior (187 millones).

En la recreación de los factores que contribuyen a una explicación de esta dinámica relación, se encuentran tanto los intereses norteamericanos de «contención» de la amenaza comunista en el continente, como la preeminencia, en lo local, de una orientación más liberal de la conducción económica y la búsqueda de apoyos en la tarea de superar la situación de estancamiento y recesión de la economía.

Los intereses de Estados Unidos. Con el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y su rápido acercamiento al bloque socialista, siguiendo a Wilson Fernández, la preocupación de Estados Unidos hacia el continente creció y cambió de orientación: «el peligro principal ya no es el comunismo soviético sino sus agentes internos, y la derrota de este no se logrará si no se derrota también a las causas que generan su desarrollo, es decir la pobreza generalizada» (Fernández, 1986, pp. 199-200). En estos años, la política hacia Latinoamérica siguió dos líneas: el combate a los movimientos o partidos que rechazaban a Estados Unidos y el combate a las causas que generaban el contexto para su éxito. Justamente, en este último sentido se encuadraban tanto la ALPRO como las ayudas militares a los gobiernos de la región.

La asunción de Richard Nixon como presidente en 1969 provocó un cambio en las políticas de la ALPRO. Nixon planteaba la continuidad del proyecto sujeto a tres ejes: la creación de un fondo interamericano para la estabilidad de precios de los productos básicos, la ayuda financiera a los países con deudas y altos pagos de interés, y el establecimiento de un sistema de preferencias aduaneras para los países de la región. Era partidario de brindar más importancia al «comercio que a la ayuda» (Gil, 1975), con lo que el período de influencia de la Alianza para el Progreso se fue diluyendo hacia 1970.

La posición de Uruguay. La recepción de fondos provenientes de la Alianza se dio en el marco de los dos gobiernos con mayoría del Partido Nacional, desde 1959 hasta 1967. Todo el período estuvo signado por un persistente estancamiento económico, con un producto que caía o crecía a tasas muy cercanas a cero, crecientes desequilibrios en el plano externo y fiscal y la aceleración del proceso inflacionario. Por lo tanto, la recepción de los capitales estadounidenses fue vista como un importante catalizador en el diseño y ejecución de un cambio en la orientación de la política económica nacional, tendiente a recuperar el crecimiento.

En 1960, por iniciativa del ministro de Hacienda Juan Azzini se creó la CIDE, a efectos de formular planes orgánicos de desarrollo económico. Al año siguiente, el gobierno realizó gestiones para lograr la presencia de una misión técnica internacional, a través de la ayuda anunciada por Kennedy en marzo de ese año, aún antes del pronunciamiento oficial realizado en la reunión de Punta del Este. La articulación con la ALPRO, principalmente a través del trabajo de la CIDE pero también por las otras vías referidas, fue muy controvertida en el plano local, tanto por los partidos políticos de oposición como por las organizaciones de la sociedad civil.

Mientras el Partido Nacional veía en la CIDE una oportunidad para mantener la mayoría lograda en las elecciones, el Partido Colorado la entendía como una maniobra

política del oficialismo, y reaccionó con desconfianza. Los representantes de las tendencias de izquierda veían en la Alianza una estrategia más de penetración del «imperialismo norteamericano», principal enemigo del verdadero desarrollo de los países latinoamericanos. En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil, la Comisión Coordinadora del Desarrollo Económico (COMCORDE), que reunía a las cámaras empresariales, se encontraba afín a la idea de planificación indicativa e ideológicamente no se oponía a la ayuda norteamericana (Garcé, 2002). En este sentido, durante el año 1966 firmó dos acuerdos de asistencia técnica con la USAID para promover su actividad.⁸

Por su parte, el movimiento obrero (representado desde 1965 por la Central Nacional de Trabajadores, CNT) rechazaba la influencia de Estados Unidos, posición en que influía fuertemente la postura de los partidos políticos de izquierda. No obstante, ello no fue obstáculo para que algunos funcionarios de la Secretaría Técnica de la CIDE trabajaran con el movimiento sindical desde el año 1963 (Garcé, 2002).

En síntesis. Pese a la dinámica adoptada por las relaciones financieras entre Uruguay y Estados Unidos en el período, estas se mantuvieron en la órbita de las *ayudas*. Su aplicación a la ejecución de diversas obras no fue motivación suficiente para impulsar la redefinición de la estrategia comercial de inserción en aquel país, ni de parte del gobierno, ni de parte de los empresarios locales.

Por su parte, sin grandes problemas de relacionamiento con Argentina y con Brasil, Estados Unidos no pareció percibir en Uruguay un aliado significativo para el desarrollo de su estrategia en el continente. En este sentido, tampoco procuró afianzar vínculos más allá de los definidos por la propia ALPRO.

Del lado de Uruguay, si bien a partir de 1959 comenzaron los intentos de reajuste en dirección de liberalizar y abrir la economía, su efectiva concreción fue varias veces pospuesta por el gobierno. Obstáculos como las presiones sociales de los grupos perjudicados o la propia carencia de divisas para llevar adelante cualquier cambio de política explicaron esta dilatación. El sector ganadero exportador tenía sus intereses todavía centrados en el Reino Unido, mientras que para la industria protegida y las clases trabajadoras, la apertura y la liberalización representaban pérdidas. Esta configuración de intereses y percepciones parece haber influido en la ausencia de una búsqueda, tanto del Estado como de los propios privados, de una inserción comercial en el mercado norteamericano.

Por lo tanto, durante este período, los flujos comerciales permanecieron estancados, evidenciando la conjunción de la limitada importancia relativa de Uruguay para Estados Unidos en el marco regional, por un lado, y la situación nacional interna marcada por la contraposición de los intereses de los actores sociales, por el otro.

3.3. Relaciones peligrosas: 1973-1978

Tanto las exportaciones a Estados Unidos como las importaciones de ese origen registraron un significativo crecimiento entre 1973 y 1978. Como consecuencia, el país

8 En el año 1966 se firmaron dos acuerdos entre la USAID y el Ministerio de Industrias para promover la actividad de la COMCORDE (Secretaría del Senado, o. cit., tomo correspondiente a 1966, p. 64).

conquistó nuevos saldos de la balanza comercial positivos con este socio, quebrando la tendencia deficitaria que parecía definitivamente instalada. El saldo acumulado de la balanza comercial de bienes para los seis años del período registró un superávit de trece millones de dólares de 2005.

En esta etapa, los socios tampoco suscribieron acuerdos comerciales bilaterales. Las negociaciones continuaron coordinándose en el ámbito multilateral bajo las regulaciones del GATT, y en particular, sujeto a la Ronda Tokio, que se abrió en 1974. En ese mismo año, Estados Unidos implementó el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Este surgió tras el reclamo realizado por los países de menor desarrollo relativo frente a los resultados de la liberalización comercial orientada por el GATT, básicamente dirigida a productos manufacturados. El programa excluía, sin embargo, productos considerados *sensibles*. Otros productos se retiraron del SGP durante los primeros años de aplicación. Este es el caso de las prendas de cuero que Uruguay vendía a Estados Unidos, que se retiraron del SGP a comienzos de 1979 y pasaron a estar gravadas con un arancel de 6%.

Desde el punto de vista del Uruguay, el gobierno dictatorial que se inició en 1973 buscó solucionar el grave desequilibrio en las cuentas externas a través de una importante presencia del Estado, orientada a modificar la estructura productiva, así como los patrones de comercio exterior, de distribución del ingreso y de precios relativos (entre ellos, el salario real). Se trató de un *intervencionismo reestructurador*, tal como fuera definido por Jorge Notaro (1984), que se extendió hasta 1978.

Se llevó adelante una política de promoción de exportaciones *no tradicionales* que intentó alterar las condiciones de rentabilidad de las ramas industriales, para que se orientaran al mercado externo. Se aplicó una amplia variedad de instrumentos: prohibición de exportación de materias primas de las industrias que se quería fomentar; impuestos a las exportaciones de algunas materias primas de escaso valor agregado; aplicación de un régimen de admisión temporaria para el procesamiento de insumos. Adicionalmente, el Estado regulaba los salarios y los aportes a la seguridad social, asegurando una reducción persistente del salario medido en dólares. Otro pilar de la estrategia residió en la concesión directa de reintegros a las exportaciones, que variaban entre 20% y 50% del valor FOB de exportación⁹ (Macadar, 1980).

Como resultado de estas decisiones, las exportaciones de prendas de vestir de cuero, calzados y artículos de viaje hacia Estados Unidos se incrementaron significativamente. Estos productos representaron 57% de las exportaciones totales en 1978. Las ventas totales hacia Estados Unidos crecieron dieciséis veces con respecto a 1972. Justamente para ese año, las exportaciones de cuero sin procesar equivalían a 35% del total, mientras que en 1978 solo fueron 4%, dando cuenta de un fuerte cambio en la composición de las ventas uruguayas a ese mercado.

9 En este artículo no se analizan los efectos totales de la política de promoción de exportaciones del período ni se discuten o interpretan sus fundamentos ni mecánica, criticados en la literatura sobre el tema. El énfasis aquí reside solamente en evidenciar el impacto de estas decisiones de política sobre rubros de exportación que se dirigieron hacia Estados Unidos.

Sin embargo, pese a esta exitosa inserción, la evolución de las exportaciones a Estados Unidos y su participación en el total se retrajeron desde 1979, fundamentalmente a partir del descenso de la colocación de los rubros antes mencionados. En ese año, Estados Unidos introdujo derechos compensatorios a los productos del cuero provenientes de Uruguay. Estos quedaron sin efecto una vez que Uruguay estableció impuestos a estas exportaciones, conduciendo a un redireccionamiento de las ventas hacia Europa. El efecto conjunto de la suspensión del régimen de promoción de exportaciones y las mayores dificultades de acceso al mercado de Estados Unidos determinaron que la participación de estos bienes en el total de las exportaciones pasara de 13% a 8,5% entre 1978 y 1979.

En palabras de Hugo Davrieux,

la política económica que había transferido al sector cuantiosos recursos a través de un bombardeo de estímulos durante un período en que los mercados externos no planteaban grandes restricciones, los retiró prácticamente en su totalidad cuando la colocación de los productos se hacía más difícil (Davrieux, 1983, p. 177).

Pese a la mayor dinámica de las exportaciones a Estados Unidos durante 1974 y 1978, es importante destacar que el eje de la reinserción internacional del país se situó en la región. Desde este momento, y por el resto del siglo, Brasil se convertiría en el principal destino de las exportaciones uruguayas, acompañado por una participación significativa de las compras de Argentina. La consolidación de estos resultados estuvieron determinados por el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE, 1974) y el Protocolo de Expansión Comercial con Brasil (PEC, 1975).

En el plano financiero, los vínculos entre Uruguay y Estados Unidos estuvieron presentes aunque en forma menos directa que en períodos anteriores. Uno de los contactos más claros tuvo que ver con la asistencia militar. Los datos de la USAID señalan el otorgamiento de fondos equivalentes a 180 millones de dólares de 2005 para el período de diez años terminados en 1976. La ayuda militar desaparecería en 1976 debido a la votación de la enmienda Koch en el Congreso de Estados Unidos, que cortó la asistencia militar argumentando que la dictadura uruguaya era tan represiva como la chilena y que no poseía una importancia estratégica grande para los Estados Unidos (Fernández, 1986). Aún así, desde Uruguay, inclusive el propio gobierno militar entendió el hecho como fruto de la presión por las violaciones de los derechos humanos realizadas por la dictadura militar.

El otro lazo vino por el lado de la *operación de compra de carteras* de 1982, en que el Estado uruguayo adquirió los derechos en garantía que cada banco tenía sobre sus deudores. Esta operación fue iniciada a partir del «ofrecimiento» por el Citibank y el Bank of America (ambos de capitales estadounidenses) de vender la parte de sus carteras de difícil recuperación, fundamentando que no se visualizaba alternativa alguna «que no fuera la de tomar acción legal y liquidar las empresas, lo cual en nuestra opinión dañaría un sector crucial de la economía» (Stolovich *et al.*, 1986, p. 38). Las propuestas incluían el préstamo de un capital mayor al destinado para la compra de carteras que quedaría en libre utilización para el Estado. De esta forma, y tras la aprobación y generalización de la operación, cuatro de los cinco bancos de capital norteamericano vendieron parte de sus carteras. Del total de fondos destinados a la compra de carteras, solamente 35% fue destinado a bancos que continuaron operando y el 72% de este monto fue dirigido a bancos de capitales norteamericanos.

Entre las relaciones menos directas puede suponerse una importante presencia de capitales norteamericanos en los abundantes flujos financieros que caracterizaron la década del setenta, en un contexto de elevada liquidez internacional. Desafortunadamente, no se cuenta con datos que permitan medir la participación de capitales privados norteamericanos en esos ingresos. En cuanto a la IED, Uruguay, al igual que Argentina y Brasil, recibió un flujo importante de inversión proveniente de Estados Unidos en este período.

Los datos parecen apuntar a que el incremento de las exportaciones hacia el mercado estadounidense se basó en la demanda positiva desde aquel mercado junto a la aplicación de una política de promoción de exportaciones en el plano local. En tanto, su caída pareció deberse al surgimiento de barreras arancelarias y al manejo de política económica, que revirtió el programa de incentivos, aun cuando las condiciones para el ingreso a los mercados, especialmente el norteamericano, eran más desfavorables que al inicio. Estados Unidos, por su lado, centraría sus intereses comerciales en las negociaciones en el plano multilateral y los políticos en la asistencia militar a los gobiernos dictatoriales. Algunos indicios para comprender esta nueva configuración se detallan a continuación.

¿*Cuáles fueron los intereses de Estados Unidos?* A finales de los sesenta y principios de los setenta las economías desarrolladas conocieron la *estanflación*, fenómeno caracterizado por un estancamiento productivo acompañado de fuertes subas de precios. En el caso de Estados Unidos, ello se agregó a una difícil situación fiscal debido a la carrera armamentista y a la guerra de Vietnam.

Con el ascenso de Nixon comenzó un período de *distensión* en el conflicto con la Unión Soviética y, en este marco, se produjo un cambio de la política norteamericana hacia Latinoamérica. A partir de entonces se erigió un fuerte apoyo a las fuerzas armadas y a los gobiernos autoritarios. De acuerdo con Fernández, este cambio significó que:

el escalón más bajo de la confrontación militar Este-Oeste, el de la guerra de guerrillas, fuera llevado adelante ya no por tropas norteamericanas directamente sino por las fuerzas de seguridad (policía y fuerzas armadas actuando conjuntamente) originarias del país en conflicto, comprometiéndose los Estados Unidos a dar asesoramiento, entrenamiento y equipo para tal lucha (Fernández, 1986, pp. 35 y 36).

Este viraje refleja la superación de la idea que primaba en los sesenta sobre la necesidad de mejorar las causas sociales que llevaban a los levantamientos armados. Se pasaba, ahora, a privilegiar una estrategia deliberada de fortalecimiento de las fuerzas armadas de los países de la región, en el combate a los *enemigos internos*. La asistencia económica para el desarrollo perdió importancia y la concesión de privilegios comerciales que ayudaran en esta dirección no parecía ser preferible frente a la implementación de gobiernos autoritarios que aseguraran el logro de los objetivos.

A partir de 1976, y debido a la presión y denuncia internacional, el gobierno de Estados Unidos dejó de apoyar explícitamente al gobierno autoritario de Uruguay en el plano militar. El Congreso de Estados Unidos votó en 1976 la enmienda Koch, que limitaba la ayuda militar a este país bajo la argumentación de la escasez de

interés estratégico para Estados Unidos. La «falta de interés» se proclamó en el año del golpe de Estado en Argentina, que marcó la implementación del Plan Cóndor en todos los países del Cono Sur.

¿Y en Uruguay? La actuación de las fuerzas armadas recibía el apoyo del gobierno de Estados Unidos. Sus *vasos comunicantes* fueron las actuaciones del embajador norteamericano, la estación de la CIA radicada en Uruguay, los programas de asistencia a la policía y los programas de asistencia militar. Los programas de ayuda policial incluían cursos de agentes uruguayos en diversas academias de Estados Unidos. Dentro de la ayuda militar se implementó el Programa de Asistencia Militar (equipos, servicio y entrenamiento), las Ventas Militares y las Exportaciones Comerciales (para el comercio de armas) y el Entrenamiento Militar. Este último brindaba entrenamiento a militares latinoamericanos en varios centros, como por ejemplo la Escuela de las Américas, en la zona del canal de Panamá (Fernández, 1986).

En síntesis. La dictadura uruguaya intentó implementar un plan de liberalización y apertura. Sin embargo, la fuerte restricción externa generó la necesidad de fomentar de forma efectiva las exportaciones y reconvertir la industria protegida y orientada al mercado interno para promover su inserción internacional, como primer paso para equilibrar las cuentas externas.

Con los incentivos proporcionados por la política de promoción de exportaciones se logró por algunos años acceder al mercado norteamericano, fundamentalmente con productos manufacturados. Sin embargo, el cambio en las condiciones internacionales y el cese de la propia política de promoción terminaron cuestionando la sostenibilidad de los mercados obtenidos. El caso de la industria del cuero es paradigmático en este sentido: Estados Unidos estableció derechos compensatorios a la producción subsidiada uruguaya, y las ventas se redireccionaron hacia otros mercados. Por otro lado, el flujo de asistencia económica con fines militares concentró el mayor interés para el gobierno.

Siendo Uruguay un socio poco relevante en la región, la ayuda recibida de Estados Unidos se enmarcó en un plan político más vasto y ambicioso, con eje en países como Argentina, Brasil o Chile.

3.4. «La vaca gana»: el trienio 2003-2005

Entre 1999 y 2002, el país fue sacudido por una fuerte crisis, cuyo primer síntoma de recuperación provino del plano externo. La restitución del comercio exterior en 2003 fue acompañada por cambios en los mercados de destino de las colocaciones uruguayas. En 1998, 52% de las exportaciones de bienes se dirigían hacia Brasil o Argentina. Tras la crisis, el principal comprador pasó a ser Estados Unidos. No obstante, las importaciones continuaron realizándose desde la región.

La razón del crecimiento residió en dos puntales: el incremento de las ventas de carne, derivadas de los problemas sanitarios en los mercados internacionales y las exportaciones de combustibles, ligadas a los desequilibrios internos en los mercados de nafta y gasoil. En el trienio 2003-2005, la balanza comercial de bienes del país con Estados Unidos acumuló un superávit de 944 millones de dólares.

En los noventa, las relaciones comerciales entre Uruguay y Estados Unidos habían quedado enmarcadas en la fórmula de 4+1 definida en el Mercosur¹⁰ y, luego, circunscritas en la propuesta plurilateral del ALCA.

Recién a principios de los 2000, durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2004), las relaciones bilaterales comenzaron a transitar por una revitalización. Entre la visita realizada por Batlle a la Casa Blanca en 2001 y el año 2005, diversos hechos fueron pauteando el mayor vínculo entre ambos países. La aprobación del Congreso norteamericano de un *crédito puente* para Uruguay durante la crisis de 2002, la negociación y posterior aprobación de las condiciones sanitarias para el ingreso de carnes uruguayas al mercado estadounidense (2003) y la firma de un tratado bilateral de inversiones (2005) fueron claves en esta nueva fase de acercamiento. Sin embargo, hasta ese año los socios no habían firmado ningún acuerdo de comercio.

El caso de la carne reviste algunos elementos significativos para el análisis de las relaciones comerciales entre los socios. En 2001, Uruguay volvió a tener casos de fiebre aftosa que impedían el ingreso de su carne a los mercados no aftósicos, entre ellos el estadounidense. A partir de entonces, el gobierno desplegó una estrategia específicamente orientada a ingresar a ese mercado, nombrando un agregado comercial en la embajada uruguaya en Washington. Dos años más tarde, esta medida alcanzaría su objetivo y en mayo de 2003, seis días después de que el organismo internacional competente declarara a Uruguay bajo el estatus sanitario de *país libre de aftosa con vacunación* (22 de mayo de 2003), se logró el ingreso al mercado de Estados Unidos.

En la conferencia en que el presidente Batlle anunció el acontecimiento, no dudó en agradecer la actuación de los servicios técnicos de Estados Unidos y de las autoridades políticas encabezadas por el presidente Bush, ni en expresar su deseo de continuar las negociaciones comerciales con ese país en otros temas. En su discurso, Batlle llegó a asociar el logro con la propia voluntad del presidente estadounidense: «las cosas se han dado como el presidente Bush nos lo dijo, en función no solamente de su expresa voluntad, sino en función de cómo recibimos de parte de todos los sectores de la administración, los sectores involucrados, la ministro de Agricultura de los Estados Unidos [...]» (Presidencia de la República, 2003).

Uruguay ingresó al mercado norteamericano a través de una cuota para carnes, por la cual paga cuarenta y cuatro dólares por tonelada métrica. Las cantidades por encima de la cuota, que en 2005 representaron aproximadamente 90% de las exportaciones uruguayas, pagarían un arancel de 26,4%.

Durante la década del noventa, el ingreso de flujos de IED al país se dio en mayor cantidad a la registrada históricamente, aunque la entrada no fue continua. Pueden distinguirse dos oleadas: una durante 1991-1992, y otra, mayor, entre 1996 y 1999.

En cuanto a los flujos de asistencia financiera, la crisis de 2002 marcó otro hito, debido a la concesión de Estados Unidos a Uruguay de un *crédito puente* por 1.500

10 Mediante un acuerdo entre el Mercosur y Estados Unidos en 1991 se creó un Consejo que intentaría promover las relaciones comerciales entre el bloque y Estados Unidos, aunque poco tiempo después este proceso pasó a desarrollarse dentro del marco del ALCA.

millones de dólares, que permitió la sanción de la Ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario. Desde el punto de vista del sistema financiero internacional, la resolución de la crisis uruguaya marcó una diferencia con el caso de Argentina y se insertó en la discusión del FMI con el Tesoro de los Estados Unidos, proponiéndose como modelo para otros países. Al respecto, el BID plantea:

La disposición de los organismos multilaterales para proporcionar respaldo financiero a Uruguay [tuvo] dos razones. En primer lugar, se percibía que la crisis uruguaya era un contagio de la argentina. En segundo, y quizá más importante, Uruguay no declaró la cesación de pagos de sus obligaciones de deuda externa con el sector privado (BID, 2005).

Al tiempo que se sucedían estos episodios, Uruguay negociaba con Estados Unidos un tratado bilateral de inversión. La propuesta comenzó a concretarse en 2003, tras la reunión de la cumbre ministerial del ALCA (Miami, Estados Unidos). Una comisión especial había iniciado el tratamiento del tema a partir de abril de 2002 y los primeros intercambios se habían realizado cuando la visita del presidente Batlle a la Casa Blanca un año antes (Embajada de Estados Unidos en Uruguay, 2004). El cambio de gobierno en 2005 no impidió la aprobación parlamentaria de este tratado, que fue sancionado por el Parlamento uruguayo en diciembre de ese año.

En ese entonces comenzó a evaluarse la posibilidad de suscribir un TLC. Si bien en 2006 esto fue descartado, a principios de 2007 se suscribió un Acuerdo Marco para el Comercio e Inversión (TIFA, por sus siglas en inglés) y se encomendó a una comisión especial el estudio de la manera de incrementar los flujos comerciales y financieros entre los dos países.

Los intereses de Estados Unidos. Este país incorporó a los TLC como una forma de regulación de su inserción internacional, más allá de la continuidad de sus negociaciones multilaterales en la ronda Doha (2001) de la OMC.

En América Latina, inauguró esta política con la firma del TLCAN en 1993. Al año siguiente, el gobierno estadounidense propuso a todos los gobiernos de América, con excepción de Cuba, la constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), esto es, una zona de libre comercio que iría desde Canadá hasta Argentina.

Las demoras en las negociaciones del ALCA y las fuertes críticas al proyecto realizadas por algunos países latinoamericanos en la IV Cumbre de las Américas, de Mar del Plata (2005), incentivaron el avance de las negociaciones regionales vía TLC.

Los objetivos detrás de esta estrategia no necesariamente se orientan a conseguir o consolidar mercados para sus exportaciones, sino también al acceso y control de recursos naturales y energéticos (petróleo, gas, biodiversidad y agua), la expansión de privilegios para sus inversores; la liberalización de los sectores de servicios, el acceso a la competencia de sus empresas en las compras que realizan los gobiernos. Además, existen objetivos de carácter político orientados a disputar el liderazgo regional con bloques como el Mercosur o directamente de países como Brasil o Venezuela o a impedir el afianzamiento de las relaciones regionales con China.

La posición de Uruguay. Durante 2003-2005, la economía uruguaya creció fundamentalmente al influjo de la actividad agropecuaria y de la industria procesadora de productos primarios para la exportación. Esta reactivación, que en gran medida se dio

de la mano de las compras estadounidenses, se vio favorecida por las distorsiones que presentó el mercado internacional de la carne, derivadas de la enfermedad de la «vaca loca» en Canadá, principal abastecedor del mercado norteamericano, y la detección de un caso en el mismo Estados Unidos.

Por su parte, el gobierno de Jorge Batlle planteó sus preferencias por una inserción multilateral o bilateral antes que regional, acercándose a la propuesta del ALCA. La recomposición de las corrientes de comercio y el peso de Estados Unidos en la nueva situación, sumado a los crecientes conflictos con los socios del Mercosur, alentaron la discusión sobre la conveniencia de suscribir acuerdos comerciales con países extarregionales, en particular Estados Unidos. En el marco de esta estrategia Uruguay firmó un TLC con México, en 2003.

En 2006, bajo un gobierno de distinto signo y sobre la base de los nuevos datos sobre comercio, Uruguay inició un debate a «contrarreloj» en torno a la conveniencia del acuerdo con Estados Unidos. Este debate obligó a diversos actores políticos y sociales a revisar sus posiciones sobre el multilateralismo y la apuesta a la integración regional. Mientras el gobierno iniciaba un análisis formal de la propuesta, muchas voces reclamaron su espacio en la discusión. Las fuerzas políticas, las cámaras empresariales, las organizaciones sociales y también el ámbito académico se vieron sumidos en una polémica que, más allá de las posiciones esgrimidas, tendió a revelar fuertes déficit en términos de la reflexión prospectiva sobre la inserción internacional del país.

En síntesis. Detrás del auge en la relación de Estados Unidos con Uruguay aparecen tanto el interés del primero en generar aliados para impulsar el proyecto ALCA, en erigir un *modelo* para contraponer al caso argentino y su manejo de la crisis económico-financiera, así como la efectiva necesidad de productos cárnicos que le permitieran cubrir su demanda interna.

Del lado de Uruguay jugó fuertemente la actuación de un gobierno (2000-2004) que favorecía las relaciones con Estados Unidos por sobre el Mercosur, entre otras cosas por un diagnóstico sobre la crisis, que cargaba las baterías en la extrema dependencia con los países de la región. Esta mayor afinidad también se correspondía con un creciente conflicto con los gobiernos de los países vecinos, que presentaron una orientación política diferente a la local.

4. COMENTARIOS FINALES

A lo largo del artículo se ha presentado evidencia que ilustra sobre la existencia de *hitos* en las relaciones comerciales y financieras entre Uruguay y Estados Unidos durante el período 1930-2005. Pese a las diferencias en el contexto y las circunstancias particulares que rodean cada una de las etapas revisadas, es posible ensayar algunas reflexiones primarias.

No existen elementos en la evidencia recolectada que permitan sostener que la mera realización de arreglos institucionales constituya por sí sola condición suficiente para un proceso sostenido de incremento de comercio. Si bien estos arreglos institucionales (formales o informales) parecerían haber jugado un papel en el ingreso de

productos uruguayos al mercado de Estados Unidos, no han derivado en una inserción creciente y estable en el largo plazo.

Vale destacar que las formas institucionales bajo las que se han intensificado las relaciones con Estados Unidos han ido cambiando a lo largo de la historia. Cualquiera de los casos analizados (el acuerdo comercial de 1942, el de 1949, el mecanismo de la Ley 480, los préstamos con el EXIMBANK, la ALPRO, el acercamiento informal a partir de 2001, el tratado bilateral de inversiones, el TIFA o la iniciativa de TLC) constituyen arreglos derivados de situaciones históricas concretas, que rigen durante un período acotado y no más allá. En este sentido, durante su vigencia en cada etapa histórica estas formas fueron relevantes para la profundización de las relaciones comerciales y financieras del país con Estados Unidos.

Por otra parte, la mayor vinculación del país con la economía norteamericana, en algunas oportunidades, ha sido acompañada por un incremento en la prioridad estratégica de Uruguay para este país. Esta parecería acentuarse especialmente cuando se tensionan las relaciones de Estados Unidos con la región, tal como se aprecia en el caso de Argentina en el período de la SGM y en los últimos años.

Del lado de Uruguay, la importancia del mercado norteamericano parecería imponerse por la vía de la mayor demanda externa, propiciada a partir de factores exógenos a la política comercial. Una vez verificado el acercamiento, aparecen las posibilidades de afianzar o sellar el acceso al mercado, pero no a la inversa. Asimismo, el peso de Estados Unidos como comprador parecería incrementarse en períodos en que se enfrentan dificultades para realizar colocaciones en mercados tradicionales. Así sucedió durante la SGM, durante los años setenta con las exportaciones no tradicionales, y en los años 2000, tras la crisis regional.

Próximas investigaciones deberían abordar por qué la mejora que se verificó —y verifica— circunstancialmente en la inserción en el mercado estadounidense no ha podido consolidarse en el tiempo. Sin poder dar respuesta a este tipo de cuestiones, los indicios de este artículo sugieren que influyen tanto la demanda externa como las políticas industriales y comerciales, así como el comportamiento del empresariado. En este último sentido, debería profundizarse acerca de cómo este aprovechó las ventajas de las diversas economías de escala que provoca el ingreso a un mercado. En el comportamiento espasmódico de las relaciones comerciales con Estados Unidos llama la atención que tras los períodos de auge, el cambio en las condiciones que permitieron el inicial acceso al mercado (arreglos institucionales y factores estratégicos) determina una inmediata y fuerte pérdida del espacio ganado.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2005): *Cómo desencadenar el crédito*, disponible en: <http://www.iadb.org/res/ipes/2005/?language=Spanish> [consultado: 25.6.2007].
- BERTONI, Reto: *Innovación débil e industrialización frágil. Uruguay (1900-1960)*, 2004 (inédito).
- BITTENCOURT, Gustavo y Rosario DOMINGO: *Inversión extranjera directa y empresas transnacionales en Uruguay de los 90. Tendencias, Determinantes e impactos*, Montevideo, DECON-FCS-UDELAR, 2000.

- DAVRIEUX, Hugo: *La industria del cuero. Auge y declinación, 1968-1981*, Montevideo, EBO, 1983.
- EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN PARAGUAY: *El mercado norteamericano de la carne: oportunidades para el Paraguay*. Disponible en: <http://spanish.paraguay.usembassy.gov/mercado_norteamericano_de_la_carne_opportunidades_para_el_paraguay.html>. [Consultado: 25.6.2007].
- EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN URUGUAY: *Estados Unidos y Uruguay firman un tratado bilateral de inversión*. Disponible en: <<http://montevideo.usembassy.gov/usaweb/paginas/220-00ES.shtml>>. [Consultado: 25.6.2007].
- FERNÁNDEZ, Wilson: *El gran culpable*, Montevideo, Atenea, 1986.
- *Mercosur-Estados Unidos-ALCA. Globalización y regionalización en el cambio de siglo*, Montevideo, FCU, 2000.
- FINCH, Henry: *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000*, (1.ª ed.: 1980), Montevideo, EBO, 2005.
- GARCÉ, Adolfo: *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el «fracaso» de la CIDE*, Montevideo, Trilce, 2005.
- GIL, Federico: *Latinoamérica y los Estados Unidos. Dominio, cooperación y conflicto*, Madrid, Tecnos, 1975.
- LALL, Sanjaya: *The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998*, Working Paper n.º 44, QEH, 2000.
- LOWENTHAL, Abraham: «De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI», en *Nueva Sociedad*, n.º 206, noviembre de 2006, pp. 63-77.
- MACADAR, Luis: *La industria del cuero: un análisis de la política económica y el cambio técnico*, Montevideo, CINVE, 1980.
- NAHUM, Benjamín, A. Cocchi, A. Frega, Y. Trochón: *Crisis política y recuperación económica. 1930-1958*, tomo 7 de la *Historia Uruguaya*, Montevideo, EBO, 1993.
- NOTARO, Jorge: *La política económica en el Uruguay 1968-1984*, Montevideo, CIEDUR-EBO, 1984.
- ODDONE, Juan: *Vecinos en discordia. Argentina, Uruguay y la política hemisférica de los Estados Unidos. Selección de documentos 1945-1955*, Montevideo, FHCE-El Galeón, 2004.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2003): *Habilitaron oficialmente el mercado cárnico estadounidense*. Disponible en: <<http://www.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2003/mayo/2003052802.htm>>. [Consultado: 25.6.2007].
- RAPOPORT, Mario: *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Macchi, 2000.
- RODRÍGUEZ, Ana: *Entre la hermandad y el panamericanismo: El gobierno de Amézcaga y las relaciones con Argentina I: 1943*, Montevideo, FHCE-UDELAR, 2004.
- RUSSELL, Roberto: «Una visión desde el sur: la política de Estados Unidos hacia el hemisferio occidental en el siglo XXI», en *Revista de Estudios Internacionales*, n.º 131-132, 2000.
- SECRETARÍA DEL SENADO, *Tratados y convenios internacionales*, varios tomos, Montevideo, 1995.
- STOLOVICH, L., J. RODRÍGUEZ, D. OLESKER, L. PORTO, Y G. POMI: *Compra de carteras*, Montevideo, EBO, 1986.
- OEA-CIES: *Latin America's Development and the Alliance for Progress*, Washington, 1973.

Resumen

En el marco de la reciente dinamización de las corrientes de exportación uruguayas hacia Estados Unidos y del debate sobre la conveniencia de suscribir un tratado de

libre comercio con ese país, este artículo brinda una visión de largo plazo acerca de las relaciones comerciales y financieras entre ambas economías. La evidencia recogida para los años comprendidos entre 1930 y 2005 apunta a la existencia de cuatro períodos, relativamente breves, en que estas relaciones presentan una dinámica inusual y de notorio acercamiento. En cada caso, su emergencia y sostenibilidad pueden explicarse debido al peso variable de arreglos institucionales (tales como acuerdos comerciales de asistencia técnica o financiera), negociaciones, gestiones diplomáticas o decisiones unilaterales de política pautadas por cambios en el contexto internacional o local. Se espera que la información aquí reunida pueda contribuir al debate acerca de las fortalezas y debilidades estructurales del Uruguay en su relación con Estados Unidos.

Palabras clave: Uruguay, Estados Unidos, relaciones comerciales, relaciones económicas, historia económica, América Latina, 1930-2005.

Abstract

This article provides a long term perspective on the trade and financial relations between United States and Uruguay. The interest in this topic has been driven by the recent growth of Uruguayan exports towards that country and the debate stemmed from the possibility of signing a Free Trade Agreement with that commercial partner. Considering the period 1930-2005, there are four instances in which trade and financial relations have shown a particularly intensive dynamic, reflecting closer links between both countries. Their origins and sustainability may be explained by a combination of institutional arrangements (trade agreements, technical or financial assistance), diplomatic negotiations or policy orientations led by changes in the international or local contexts. It is expected that the findings of this study can contribute to the discussion on the sort of structural risks and opportunities Uruguay has presented in its relation with the United States.

Keywords: Uruguay, United States, commercial relationships, economic relationships, economic history, Latin America, 1930-2005.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.