

¿INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y MULTILATERALES? EL CASO DE LA TARDÍA INCORPORACIÓN DE ARGENTINA AL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

Claudia Kedar,
Universidad de Tel-Aviv, Israel

La investigación académica que trata sobre las relaciones entre el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Argentina se concentra principalmente en las crisis desatadas a partir de los años '80, e ignora casi por completo cuestiones históricas. Los escasos trabajos que abarcan épocas más tempranas, toman como punto de partida principal al año 1959, año en el cual Argentina firmó el primer préstamo de tipo *stand-by arrangement* con el FMI.

Esta ponencia es parte de un trabajo en proceso que analiza la historia de las relaciones entre el FMI y Argentina en el período 1944-1966. La misma se concentra en un punto específico y crucial de la poco estudiada historia de las relaciones entre las partes: la tardía incorporación de Argentina al FMI en el año 1956. A continuación expondré las explicaciones sugeridas en las fuentes secundarias como posibles motivos para la tardía incorporación de Argentina al FMI, e intentaré demostrar, por medio de documentos registrados en los Archivos del FMI, que tales explicaciones no concuerdan con ciertos inéditos hechos históricos. Para finalizar, sugeriré posibles direcciones que deben ser aún estudiadas con el objeto de brindar una amplia respuesta a la pregunta del por qué Argentina se convirtió en el último país Latinoamericana en incorporarse al FMI.

¿A qué me refiero cuando hablo de una “tardía incorporación Argentina al FMI”? En Julio de 1944, durante la Segunda Guerra Mundial, se reunieron representantes de 45 países en Bretton Woods, New Hampshire, EE.UU., con el fin de “firmar un acuerdo económico estable entre los pueblos para eliminar así una de las causas tradicionales de guerras.”¹ En este encuentro, conocido con el nombre de “Conferencia de Bretton Woods”, la cual fue el fruto de una iniciativa más que nada estadounidense pero también británica, se establecieron las bases de tres organismos

¹ Vea: *The New York Times*, July 2, 1944 (p. E5)

internacionales: el ‘Fondo Monetario Internacional’ (FMI) cuyo objetivo principal era lograr colaboración internacional en el ámbito monetario; el ‘‘Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo’’, más tarde conocido como ‘‘Banco Mundial’’, cuyo objetivo principal era proveer asistencia internacional en el área del desarrollo (inversiones para proyectos específicos, tales como la construcción de caminos, hospitales, centrales eléctricas, etc.); y la ‘‘Organización Mundial de Comercio’’ (WTO) que fue fundada sólo en 1995.² Es importante destacar que desde su fundación, la incorporación al FMI y al Banco Mundial debe realizarse en forma simultánea. Es decir, no es posible afiliarse a sólo uno de los ‘‘gemelos de Bretton Woods’’, tal como se los define en la literatura especializada. Por lo tanto, Argentina en realidad fue el último país Latinoamericano en incorporarse tanto al FMI como al Banco Mundial. A pesar de ello, el tema principal de esta ponencia gira en torno al FMI.

En la Conferencia de Bretton Woods participaron representantes de 45 países (desde Estados Unidos y la Unión Soviética), 19 de los cuales fueron países Latinoamericanos. No sólo que Argentina no participó en el acto de la creación del FMI, sino que pasó a ser el último país Latinoamericano en incorporarse a esta organización. Argentina se incorporó al FMI en 1956, 12 años después de la Conferencia de Bretton Woods y 10 años más tarde que el resto de los países del continente.

¿Cómo es posible explicar esta tardanza?

Tal como he señalado, la investigación histórica existente aún no ha abarcado en forma profunda la historia de la relación entre el FMI y Argentina, y por lo tanto tampoco le ha prestado atención a la problemática de la tardía incorporación de Argentina a este organismo multilateral de crédito. Las tentativas explicaciones expuestas en las fuentes secundarias resultan un tanto difusas y sirven más que nada como una breve introducción al análisis de épocas posteriores. Las principales explicaciones esbozadas en las fuentes secundarias son dos: 1. La primera deriva de la tendencia argentina de los años '30 a los '50 de firmar acuerdos comerciales

² R. M. Lastra, ‘‘The IMF in Historical Perspective’’, *Journal of International Economic Law*, (2000), 507-523. pp. 507-508.

bilaterales y alejarse de iniciativas multilaterales, promovidas principalmente por los Estados Unidos. 2. La segunda se basa en decisiones políticas y estratégicas aparentemente tomadas por Juan D. Perón, durante sus dos primeras cadencias como Presidente de la Argentina (1946-1952; 1952-1955).

A continuación analizaré más a fondo las explicaciones expuestas en las fuentes secundarias e intentaré cuestionar su validez.

La primera explicación sugiere que desde los años '30 a los '50, Argentina claramente prefirió participar en acuerdos bilaterales y alejarse de iniciativas multilaterales.

Historiadores muy destacados desarrollan este tipo de explicación, entre ellos: David Rock y los argentinos Mario Rapoport y Raúl García Heras. Rapoport presenta un análisis sumamente interesante cuando relaciona el rechazo argentino al multilateralismo con la “Doctrina de la Tercera Posición” formulada por Perón. La esencia de la Tercera Posición en el campo internacional es la no-identificación automática de Argentina con el Capitalismo Imperialista de EE.UU por un lado, o con el Comunismo, no menos Imperialista, de la U.R.S por el otro lado.³ Rapoport explica, al referirse a la Argentina de esos años: “...la política económica aspiraba, a nivel internacional, a la diversificación de los mercados compradores y vendedores. Así se propiciaban convenios bilaterales con todos los países en abierta contradicción con el multilateralismo que los Estados Unidos pretendía imponer en la economía mundial, y en esta línea Argentina no adhirió durante el peronismo a los organismos financieros internacionales establecidos durante la guerra en la Conferencia de Bretton Woods, como el FMI y el Banco Mundial.”⁴

De una manera similar explica el historiador García Heras: “La administración peronista que gobernó Argentina hasta septiembre de 1955 había tratado de insertar ventajosamente al país en la economía internacional de posguerra, sin adherir al restaurado sistema multilateral de comercio y de pagos que gradualmente se convirtió

³R. Rein, Populismo y Carisma. Argentina Peronista, 1943-1955. Israel, 1998. [Publicado en Idioma Hebreo] , p. 156.

⁴ M. Rapoport y colaboradores, Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000), Buenos Aires, 2000. , p. 447.

en la tendencia dominante en el comercio y las finanzas internacionales. En virtud de ello, hacia mediados del quinto decenio' la Argentina era el único país de América Latina que no se había incorporado al FMI y al BM.”⁵

Yo creo que el hecho que en el mismo período Argentina era miembro de otros organismos internacionales cuestiona en cierta medida la validez de esta explicación. ¿De qué organismos internacionales Argentina era miembro en esos años?

Uno de los organismos internacionales en los cuales Argentina era miembro es la “Organización de Estados Americanos” (OEA). Esta organización fue creada en el año 1948, y Argentina se adhirió a la misma en el momento de su fundación. Vale destacar que la OEA es en parte el fruto del desarrollo de la denominada “Conferencia Internacional Americana” que comenzó a funcionar en el año 1889, y a la cual Argentina envió representantes desde su primera sesión. Aún más, hay que recordar que Estados Unidos era el país líder de esta organización.⁶ Pero esta organización, basada en un criterio regional, no era la única en la cual Argentina era miembro activo.

A pesar de la oposición inicial, tanto soviética como estadounidense,⁷ Argentina fue uno de los primeros 51 países en adherirse a las Naciones Unidas en el momento de su creación, el 24 de Octubre de 1945.⁸ Este dato es muy importante para nuestro debate pues el FMI, como resultado de un acuerdo firmado entre él y las Naciones Unidas el 15 de Noviembre de 1947, pasó a ser una agencia especializada de las Naciones Unidas.⁹ A pesar de ello, y tal como el caso Argentino lo demuestra, el hecho de ser un país miembro de las Naciones Unidas no conduce obligatoriamente a ser miembro de todas y de cada una de sus agencias especializadas.

Pero si bien Argentina no se convirtió por ese entonces en miembro del FMI, sí se incorporó a otra organización que fue creada bajo el resguardo de las Naciones

⁵R. García Heras, R., Presiones Externas y Política Económica: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Argentina, 1955-1966, Bogotá, 2000. p.7.

⁶ Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936. Recopilación de Tratados y otros Documentos. Publicación de la Secretaría General de la Décima Conferencia Interamericana. Washington, 1938. p. 9.

⁷Rein, p. 155.

⁸ Vea: www.un.org/aboutun/history.htm

⁹ Agreement between the United Nations and the International Monetary Fund (November 15, 1947), reprinted in J.K. Horsefield, The International Monetary Fund: 1945-1965. Twenty Years of International Cooperation, Volume III: Documents, IMF, Washington DC., 1969. pp. 215-218.

Unidas en el año 1948: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Se trata de una organización de características económicas *per excelanse*, que a pesar de haber sido originalmente programada para un período de sólo tres años, sigue en pie hasta el día de hoy. A partir del año 1949 esta organización quedó bajo el mando del economista argentino Raúl Prebisch. Prebisch decidió aceptar la propuesta y servir como Secretario General de la CEPAL luego de que la administración peronista lo alejó de todos los cargos públicos que ocupaba, tanto en el Banco Central como en la Universidad de Buenos Aires. Es decir que no sólo que Argentina se incorporó a una organización económica perteneciente a las Naciones Unidas, sino que siguió siendo miembro de la misma aún cuando esta quedó en manos del economista que Perón, a comienzos de los años '40, tanto por motivos ideológicos como propagandistas, excluyó en forma humillante del espacio público argentino. Debemos tener en cuenta que también EE.UU. es miembro de la CEPAL desde su fundación en el año 1948. Este dato debilita no sólo la explicación referente al multilateralismo, sino también la hipótesis referente a las implicaciones de la “Tercera Posición” en el campo económico internacional.

Para resumir este punto es posible determinar que la preferencia por el bilateralismo como explicación dominante de la no-incorporación de Argentina al FMI hasta el año 1956 no es suficiente. La adhesión de Argentina a la OEA y a la CEPAL indica que la existencia de acuerdos bilaterales jamás representó un obstáculo para la incorporación de Argentina a otros organismos internacionales, ya sean organismos pertenecientes a las Naciones Unidas, ya sean organismos cuya principal área de acción es la económica, u organismos en los cuales EE.UU. desempeñó un papel fundamental.

La Segunda explicación desarrollada en las fuentes secundarias existentes se basa en las características del gobierno de Juan D. Perón durante sus dos primeras cadencias (1946-1952; 1952-1955), y en la forma en la cual se manejó y se percibió la economía argentina durante su mandato. La idea que se encuentra en la base de esta explicación es que Perón no estaba interesado en adherirse al FMI pues una medida de este tipo podría interpretarse como un desvío de la política nacionalista que caracterizaba a su gobierno. Esta explicación se expresa, entre otros, en el excelente libro de Luigi Manzetti, el cual analiza la influencia del FMI en los

Planes de Estabilización Económica en Argentina. Como explicación a la adhesión de Argentina al FMI en el año 1956 señala Manzatti que inmediatamente después de la destitución de Perón: “Argentina se incorporó al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, a los cuales Perón acusó de ser herramientas en manos del imperialismo estadounidense.”¹⁰ También García Heras escribe: “...aunque la situación económica de la Argentina y los resultados de las políticas económicas aplicadas hasta ese momento sugerían la necesidad de un rápido y efectivo cambio de orientación, el gobierno de Perón carecía de la capacidad técnica, de la voluntad y la fortaleza política necesarias para encarar una profunda reforma de esa índole. Finalmente, los costos políticos, económicos y sociales de ese cambio eran muy altos en comparación con los beneficios que obtendría Argentina al adoptar una economía de mercado e incorporarse a los organismos financieros internacionales.”¹¹ Y García Heras agrega: “... esta decisión [es decir la decisión de Perón de no incorporarse al FMI] obedecía a la ideología nacionalista y “estatista” del peronismo y a su reivindicación de la intervención del Estado en la economía y de los beneficios del capitalismo de estado que caracterizaban su política económica y que estaban muy arraigados en la sociedad argentina.”¹²

Es decir que el tono dominante que se desprende de las fuentes secundarias es que Perón se describe como el gobernante que gozaba del privilegio de decidir si incorporarse o no incorporarse a las instituciones financieras internacionales que se fundaron al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Las escasas fuentes que hacen referencia a este tema no sugieren la posibilidad de que factores no argentinos, ya sea el FMI en sí o alguno de sus países miembros, hayan sido los responsables de esta demora e incluso de este distanciamiento. Aún más, la narrativa histórica se concentra en Perón a pesar de que el FMI fue creado antes de su elección como Presidente de la República.

A continuación, en base a documentos registrados en los Archivos del FMI demostraré que no sólo que la no-incorporación de Argentina al FMI no fue el resultado de la postura y la política de Perón, sino también que todas las explicaciones

¹⁰L. Manzatti, The International Monetary Fund and Economic Stabilization. The Argentine Case. New York, 1991, p. 34.

¹¹ García Heras, p. 7.

sugeridas hasta este momento no están suficientemente basadas en hechos históricos. Tal como demostraré, Argentina fue mantenida al margen del FMI aún antes de que Perón asumiera la Presidencia de la Nación.

Antes que nada es importante destacar que a Argentina no se le concedió el derecho de decidir si participar o no participar en el FMI en su etapa formativa. **Una carta del 26 de Abril de 1943, firmada por el Secretario de Estado de los EE.UU. en ese momento, Cordel Hull** – quien es conocido por su fuerte antipatía hacia Argentina – lo demostrará ampliamente. Dicha carta incluye la transcripción exacta y completa de una carta enviada el 4 de Marzo de 1943 por el Ministro de Finanzas estadounidense de ese entonces, el Sr. Henry Morgenthau Jr., uno de los principales arquitectos de la Conferencia de Bretton Woods, al responsable del área económica en la “Liga de las Naciones” y a sus países miembros (Argentina fue un país miembro de la Liga de las Naciones desde su creación, en el año 1919). La carta de Morgenthau a la que Hull se refería era en realidad un pedido de envío de comentarios sobre el borrador que sería discutido en la Conferencia de Bretton Woods. Dicho pedido fue formulado a los países que habían sido invitados a participar en tal evento. En esta carta escribe Hull, en referencia a la carta enviada con anterioridad por el Ministro Morgenthau:

“On March 4, 1943, Secretary Morgenthau addressed the following letter to the Minister of Finance of the United Nations and to countries associated with them, including all the American Republics except (repeat except) Argentina”¹³

Vale destacar que esta carta fue enviada algunos meses antes del golpe militar del 4 de Junio de 1943, golpe que finalmente condujo al acceso de Perón a la Presidencia de la Nación en el año 1946.¹⁴ Es decir que de este documento podemos estudiar dos puntos importantes: Uno, que los organizadores de la Conferencia de Bretton Woods, bajo el liderazgo de EE.UU., y por medio de nada menos que del

¹² García Heras, p. 7.

¹³ See: Letter sent by Secretary of the Treasury, Henry Morgenthau Jr. to Ambassadors Abroad on April 26, 1943. IMF Archives.

Secretario de Estado y del Ministro de Finanzas, no estaban interesados en la participación de Argentina. Dos, que el alejamiento de Argentina del FMI se remota a la época pre-peronista.

Pero esta carta es sólo uno de los tantos documentos que contradicen en forma irrefutable las explicaciones expuestas en las fuentes secundarias como posibles motivos para la tardía incorporación de Argentina al FMI. Si hasta ahora he demostrado que Argentina no participó en la Conferencia de Bretton Woods porque no había sido invitada a la misma, a continuación demostraré que aún cuando Perón tomó medidas concretas destinadas a la incorporación del país al FMI, sus esfuerzos no arrojaron los resultados esperados.

El primer documento al que me referiré es un **Decreto dictado el día 31 de Enero de 1946 por el Presidente argentino de entonces, Adalmiro Farrel, y sus ministros más destacados**. En dicho decreto se establecía: "...Que ha sido su norma [del Gobierno de la Nación Argentina] cooperar con los organismos internacionales que tienden a realizar un acción conjunta de interés general en beneficio de todos los pueblos de las naciones amigas;... El Presidente de la Nación Argentina, en Acuerdo General de Ministros Decreta: Art. 1º - Adhiérese a las conclusiones de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas realizada en Bretton Woods en el mes de Julio de 1944;..." Y no sólo ello, el art. 2º establece que: "Por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, se efectuarán las gestiones necesarias para la incorporación de la República al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento." De todos modos, es mi deber señalar que Perón no firmó este Decreto, pues su aprobación se concretó algunos meses después de su renuncia del 9 de Octubre de 1945. Pero a pesar de ello, si los argumentos sugeridos en las fuentes secundarias fueran correctos, sería lógico suponer que luego de que Perón asumiera la Presidencia de la Nación dicho Decreto quedara sin efecto o fuera cancelado, pero sucedió todo lo contrario. Para empezar, este Decreto fue publicado oficialmente sólo en Junio de 1946, es decir, luego de que Perón tomara las riendas de la presidencia. Pero durante la presidencia de Perón se tomaron numerosas medidas destinadas a concretar la incorporación de Argentina a las instituciones de Bretton Woods. Por ejemplo, en **un Memorandum interno del**

¹⁴Rapoport, p. 284.