

El gobierno de la “Revolución Libertadora” y un nuevo relacionamiento económico internacional argentino, 1955-1958

Ricardo Vicente

1. Introducción

El Gobierno Provisional, emergente del golpe militar de setiembre de 1955, decidió el abandono de la estrategia que, en materia de relaciones económico-financieras internacionales, desplegó el derrocado gobierno peronista. De esta manera, se inició una política de apertura hacia el comercio internacional y de búsqueda de mayor participación en los mercados de capitales.¹ Tras estos objetivos, el Gobierno Provisional anuló los convenios bilaterales acordados con varios países por el gobierno anterior.

Esta determinación ha merecido escasos análisis. Pese a la profunda inflexión que significó en el relacionamiento económico internacional argentino, sólo un trabajo académico, conocido en 1996, otorgó relevancia al proceso que condujo a la adopción de este nuevo régimen.² No obstante, esta publicación, basada en documentación de archivos, se plegó a la interpretación que el *establishment* liberal hizo de las gestiones respectivas y de los resultados de las mismas.

El presente trabajo se ubica en una perspectiva contrastante con aquélla. En principio, se estudian las argumentaciones del Gobierno Provisional para reemplazar la estrategia bilateral seguida por el derrocado gobierno peronista y ple-

1. Rapoport, Mario y colaboradores (2000), p. 542.

2. García Heras, Raúl, “La Argentina y el Club de París: comercio y pagos multilaterales con la Europa Occidental, 1955-1958”, en *El Trimestre Económico*, vol. LXIII (4), México, Octubre-Diciembre de 1996, n° 252.

garse al multilateralismo. Luego se detallan las gestiones que culminaron con la concreción de un Acuerdo Multilateral de Comercio y Pagos con Europa Occidental, las características del mismo y su evaluación por parte de las autoridades económicas gubernamentales. Por otra parte, se recuperan las miradas críticas que desde un amplio espectro político que va desde el nacionalismo hasta la izquierda, pasando por el radicalismo intransigente, se efectuaron en su momento al Acuerdo y, finalmente, se realiza un análisis de los resultados concretos de su puesta en marcha.

2. El gobierno de la "revolucion libertadora" y el nuevo relacionamiento economico internacional

2.1 La anulación de los convenios bilaterales y la fundamentación de los cambios en el comercio internacional argentino.

Los convenios bilaterales instrumentados por el gobierno peronista, cuya duración era generalmente de tres años, detallaban la nómina de los productos a intercambiarse entre los países participantes, fijaban el monto total del intercambio y estipulaban un crédito recíproco acordado entre las partes, con el propósito de evitar el pago en divisas de los saldos que pudiera arrojar el intercambio en un período determinado. Básicamente, se apuntaba a que tales saldos se compensaran con el aumento de las exportaciones del país deudor hacia el país acreedor y, en los casos en que existieran desequilibrios a la finalización del convenio, la parte deudora podía cancelar dicho saldo mediante la exportación de mercaderías y, sólo en su defecto, remitir dólares u oro. De esta manera, el gobierno había procurado salvaguardar las reservas de oro y de divisas libres, en momentos en que aún persistía la escasez de dólares, y, a la vez, trataba de asegurar la colocación de la producción exportable.

Para desarrollar la nueva estrategia, el gobierno de la Revolución Libertadora tuvo en cuenta el diagnóstico de la situación económica argentina y las recomendaciones del equipo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) supervisado por Raúl Prebisch -su secretario ejecutivo- convocado oportunamente por dicho gobierno. En su "Informe preliminar" de octubre de 1955, Prebisch juzgaba que los convenios bilaterales, al fraccionar el comercio exterior en compartimientos estancos, determinaban que los precios de las importaciones argentinas perdieran relación con los vigentes en el mercado internacional. Así, las importaciones experimentaban "un encarecimiento de, por lo menos, 20%" contribuyendo a la acumulación de obligaciones externas. En la Segunda Parte del "Informe", al referirse a las soluciones inmediatas orientadas a equilibrar la balanza de pagos, Prebisch atribuyó dicho "encarecimiento artificial" a los convenios bilaterales y a las importaciones de pagos diferidos y señaló la existencia de "un movimiento de revisión de este tipo de convenios". A manera de ejemplo, mencionaba Brasil, que había concertado con el Reino Unido y Holanda una serie de

arreglos que significaban un pasaje del régimen bilateral al régimen multilateral, "con lo cual comienzan a extenderse a América Latina ciertas ventajas de la Unión Europea de Pagos (UEP)". Este precedente era considerado oportuno e iba a facilitar las negociaciones de la Argentina en dicha materia.

A poco de producir el "Informe", Prebisch declaró al periodismo que sería muy aconsejable procurar la transformación de los convenios bilaterales en un sistema multilateral. Reiteraba como ejemplo el acuerdo que Brasil acababa de hacer con Gran Bretaña, Alemania Occidental y Holanda. Sostenía que Inglaterra estaba trabajando en favor de la multilateralidad y, en ese sentido, la acompañaban otros países europeos: Argentina debería hacer lo mismo, "pero no hay que soñar en una multilateralidad mundial". Si había que denunciar o no convenios o hacer como Brasil, eso lo dirían las circunstancias. Sin embargo, no le cabían dudas que sería conveniente afrontar esa disyuntiva y creía "que la atmósfera europea es favorable".³

No obstante, poco tiempo antes, la opinión del experto de la CEPAL se había manifestado de manera distinta. En 1954, desde la CEPAL, Prebisch sostuvo que "...Los diversos acuerdos bilaterales con varios países, incluso con algunos de Europa Oriental, permitieron colocar importantes partidas en mercados con los cuales normalmente la Argentina no comerciaba". A fines del mismo año, ratificando esta afirmación, un Boletín Económico de la CEPAL decía: "La Argentina tiene problemas de mercado para algunos de sus productos como consecuencia de las existencias acumuladas en los EE.UU. y Canadá y el aumento de la producción europea, pero hasta ahora esos productos de difícil colocación han hallado salida en virtud de los convenios bilaterales".⁴

En línea con los planteos de Prebisch, Eugenio Blanco -ministro de Hacienda, a mediados de diciembre de 1956 se refirió a "la tiranía de los convenios bilaterales". Estimaba que la única forma de salir de ella era la ampliación de los mercados y que, si bien de esa manera se debían ofrecer nuestros productos al precio del mercado internacional, se tenía la ventaja de comprar en el país que más nos conviniera. Asimismo, proporcionó una clave explicativa para la reorientación adoptada por el Gobierno Provisional en materia de comercio exterior. Señaló que para cubrir los compromisos del país en el área del dólar se habían vendido partidas de oro y que no era posible seguir haciéndolo sistemáticamente sin afectar el monto de las reservas. "Tendremos que orientar nuestro comercio hacia zonas ajenas al dólar, mientras no logremos estimular las exportaciones a ese sector o no se modifique la política proteccionista de los EE.UU. La realidad -la cruda realidad- nos impedía orientar decididamente el total de nuestras compras hacia el área del dólar, ya que no obteníamos de ese sector las divisas necesarias para cubrir las".⁵

3. *El Economista*, año VI, 19 de noviembre de 1955, n° 277.

4. Fitte Frías, C. "El multilateralismo y la misión Verrier", *Cuadernos de Economía*, n° 1. Buenos Aires, 1956, p. 7.

5. *El Economista*, año VII, 15 de diciembre de 1956, n° 333.

Estas definiciones merecieron críticas a las que el propio Blanco debió salir al cruce. Cuando el embajador en Naciones Unidas, contraalmirante Aníbal Olivieri -figura emblemática de la Armada Argentina- reclamó por la discriminación contra el área del dólar, el ministro negó la existencia de tal discriminación y sostuvo que “debemos comprar a quienes nos compran, no ya dentro del marco bilateral, sino en el campo más vasto de la multilateralidad europea...” De esta manera, el titular de Economía evocaba el viejo lema esgrimido por la Sociedad Rural Argentina para afianzar los vínculos bilaterales anglo-argentinos y ponía de manifiesto la bilateralidad encubierta tras la multilateralidad *sui generis* a la que se aspiraba.⁶

Por otra parte, el “Informe” señalaba la precariedad de la situación financiera externa del país. La misma se caracterizaba por un déficit de balanza de pagos estimado en unos 186 millones de dólares y una deuda externa para fin de año cercana a los 757 millones de dólares “formada por compromisos perentorios y de plazo relativamente corto”. Frente a estos compromisos, el “Informe” destacaba la insuficiencia de las reservas para afrontarlos. Esta penuria de reservas formaba parte de lo que el “Informe” presentaba como la “crisis más aguda” del desarrollo económico argentino, aun mayor que las de 1876, 1890 y 1930.⁷

Por lo tanto, en la coyuntura, la necesidad de superar la situación de desequilibrio externo se tornaba perentoria. Por un lado, debía mejorarse la situación de la balanza de pagos; por otro, debía estimularse la expansión de la producción exportable. La precondition para encarar las soluciones en ambos frentes era una mayor apertura hacia la economía internacional. En el “Plan de restablecimiento económico”, presentado en enero de 1956, Prebisch recomendó la participación argentina en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. También aconsejó el envío de una misión financiera a Europa para renegociar el pago de las deudas de los convenios bilaterales e importaciones de pago diferido, contratar nuevos empréstitos para financiar importaciones de bienes de capital y reemplazar los acuerdos bilaterales por un régimen multilateral de comercio y pagos. De esta manera, se aspiraba a posibilitar el acceso del país al financiamiento externo, a aumentar su capacidad de pagos en dólares y a ampliar el ámbito para las transacciones comerciales.

En línea con estos objetivos, comenzaron las gestiones para replantear las relaciones económico-financieras con Europa Occidental. Como resultado, a mediados de 1956, se alcanzó el Acuerdo Provisional de París, con varios países europeos. En el mismo se estableció un sistema multilateral de comercio y pagos, basado en la transferibilidad y arbitraje de las diferentes monedas de los países involucrados, de manera de poder utilizar las mismas en el pago o cobro de las

6. Olivari, R. E. *El comercio exterior argentino. Reorganización necesaria*. Buenos Aires, Edinorte Editores, 1963, p. 81.

7. Prebisch, R. *Informe preliminar acerca de la situación económica*, Presidencia de la Nación. Buenos Aires, octubre de 1956.

operaciones comerciales entre dichos países y la Argentina. La nueva política económica del Gobierno Provisional ponía fin al bilateralismo predominante en el relacionamiento económico internacional argentino desde principios de 1930.

2.2 El Acta de París

En enero de 1956, conforme a lo propiciado por Prebisch en el "Plan de restablecimiento económico", el Gobierno Provisional invitó a los gobiernos europeos a iniciar conversaciones tendientes a reorganizar sus vínculos comerciales y financieros con la Europa Occidental. En respuesta, la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) invitó a un observador argentino a una reunión informal para tratar el ingreso de Argentina al sistema multilateral de comercio y la negociación del pago de las deudas oficiales y comerciales con los acreedores europeos quienes, para dicho propósito, se organizaron en el denominado Club de París. A ese fin, Roberto Verrier -subsecretario de Finanzas argentino- tras realizar gestiones en diversas capitales europeas concurre a la capital francesa. Allí acordó con los integrantes del mencionado Club las bases para un régimen multilateral de comercio y pagos. La puesta en marcha del sistema se estableció en forma transitoria hasta tanto el gobierno argentino concretara, mediante negociaciones bilaterales con cada uno de los países participantes, los convenios de comercio, pagos y consolidación que permitieran formalizar definitivamente el régimen multilateral y la consolidación de las deudas.

El 2 de julio de 1956, el sistema comenzó a funcionar. Nueve países integraron el mismo: Austria, Bélgica, Holanda, Suiza, Reino Unido, Francia, Dinamarca, Suecia y Noruega. En los medios argentinos se descontaban los beneficios para el comercio exterior del país, en tanto se promovía la competencia entre compradores y vendedores con prescindencia, dentro de su ámbito, de los países de origen y destino de las mercaderías y del saldo en cuenta bilateral.⁸

En el Acta se había acordado la consolidación de las deudas argentinas. Se estableció un plazo de diez años para el pago de las deudas oficiales y comerciales argentinas a corto y mediano plazo por un monto equivalente a 500 millones de dólares. El Gobierno esperaba que la postergación del reembolso de las deudas liberaría las divisas necesarias para atender el financiamiento de las importaciones corrientes y de los bienes básicos para el crecimiento del país.

De todos modos, la formalización definitiva del sistema multilateral encontró obstáculos, por lo que el Acta respectiva no fue firmada ni inicialada. Dos países demoraron su adhesión: Italia recién lo hizo el 3 de agosto de 1956, mientras que la República Federal de Alemania sólo participaría del sistema una vez acordado

8. Ministerio de Hacienda, *Boletín de la Dirección General Impositiva*, Volumen 7, Diciembre 1957, N° 48. Buenos Aires, pp. 447-448.

definitivamente con la Argentina un nuevo convenio de comercio y pagos y cuando se resolvieran las cuestiones pendientes que ese país mantenía con la República Argentina. El problema con Alemania adquirió especial relevancia por tratarse del principal acreedor, un gran consumidor de productos argentinos - especialmente cereales- e importante proveedor.

2.3 La negociación de los convenios

Las negociaciones de los acuerdos bilaterales dispuestas en oportunidad del acuerdo de París estuvieron a cargo de una misión presidida por Eustaquio Méndez Delfino. Luego de arduas gestiones, en la segunda mitad de 1956, se acordaron con los países participantes los textos de los convenios de comercio, pagos y consolidación, quedando sólo pendientes la redacción definitiva y la resolución de algunos asuntos problemáticos que recién se dilucidarían en 1957.

En mayo de ese año, una misión encabezada por Rodolfo Lanusse viajó a la República Federal de Alemania. Durante su estadía en Bonn, Lanusse convino con los representantes alemanes las bases para la solución de los problemas pendientes con ese país, removiendo los obstáculos que habían impedido su incorporación al régimen multilateral. Asimismo, se acordó un esquema de consolidación de las deudas argentinas con la nación europea. Este acuerdo fue convalidado por los demás países participantes en una reunión multilateral efectuada en Roma, en agosto de 1957, con la presencia de una representación argentina presidida por el Gerente General del Banco Central.⁹

Finalmente, en las postrimerías de 1957, se concluyeron las negociaciones. La formalización del régimen multilateral y la consolidación de las deudas se concretaron en Buenos Aires el 25 de noviembre. En el acto de la firma de los convenios relativos al sistema multilateral de comercio y pagos con once países europeos¹⁰, el ministro de Hacienda argentino, Adalbert Krieger Vasena, manifestó que el Gobierno Provisional había encontrado el comercio exterior del país estructurado sobre bases bilaterales "que distorsionaban en forma inconveniente las corrientes comerciales y que canalizaban las adquisiciones, no en función de los mercados que ofrecían mejores condiciones de precio, calidad y entrega, sino sobre aquéllos de saldo bilateral más conveniente".

A juicio del ministro, la experiencia europea occidental resultaba aleccionadora. Tanto los esfuerzos de la OEEC como la creación de la UEP, en tanto configuraban un régimen económico que daban paso "a las corrientes vivificantes del comercio multilateral", constituían "una simetría auspiciosa". Frente a la decadencia del comercio exterior argentino y a la necesidad de recuperar el tiempo

9. Ministerio de Hacienda (1957), p. 448.

10. República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Italia, Noruega, Países Bajos, Suecia y Suiza.

perdido en las inversiones básicas de transporte, petróleo y energía, en restablecer el nivel de eficiencia de la producción agropecuaria y poner en marcha el reequipamiento y expansión de las industrias, "abrimos -afirma Vasena- mediante los convenios que hoy firmamos, un ancho campo para el desarrollo del comercio exterior, colocado sobre bases competitivas que aseguran las mayores ventajas, para nuestro país y para que comercien con nosotros".

El ministro reconoció las dificultades que debió atravesar la gestión. Si bien Verrier y Méndez Delfino habían puesto en marcha provisoriamente el sistema, fue necesario, para la formalización definitiva del mismo, "superar equitativamente algunos problemas heredados del régimen anterior pendientes con algunos de los países que participan en el acuerdo multilateral". En este sentido, juzgó valiosa la gestión llevada a cabo en Bonn por Rodolfo Lanusse.

Krieger depositaba grandes esperanzas en las posibilidades de financiamiento resultantes del acuerdo negociado. El programa de reequipamiento y expansión industrial iniciado por el gobierno guardaba "consonancia con los sistemas de créditos para la exportación de bienes de capital que existen en casi todos los países europeos," permitiendo poner al alcance de los empresarios argentinos las fuentes de financiación de Europa Occidental.

El ministro manifestó a los embajadores y delegados de los países suscriptores de los convenios presentes en el acto, las certidumbres que proporcionaba el futuro económico de la Argentina. Por un lado, sus riquezas naturales, su población uniforme y laboriosa "que sólo desea paz, trabajo y prosperidad, y que cuenta con el más alto standard de vida de Latinoamérica" y su privilegiada posición geográfica en el mundo. Por otra parte, en referencia a las próximas elecciones presidenciales a celebrarse a principios de 1958, destacó la marcha hacia la normalización de las instituciones emprendida por el país.

Por último, señaló que era necesario "que los capitales y la técnica de Europa Occidental contribuyan a complementar el esfuerzo nacional, como lo han hecho en el pasado". La grandeza y prosperidad de la Argentina, lo mismo que sus raíces espirituales "han contado siempre con el respaldo de Europa Occidental". Por lo tanto, confiaba en que los convenios que se firmaban serían el punto de partida de un período prolongado de colaboración fecunda.¹¹

3. Consolidación de las deudas

El esquema de consolidación de las deudas acordado contemplaba dos tramos. Por un lado, las deudas oficiales cuyo total ascendía a 244,9 millones de dólares; por el otro, las deudas comerciales que alcanzaban a 196,7 millones de dólares. En consecuencia, el total de la deuda consolidada sumaba 441,6 millones de dólares. Adicionados los intereses a pagar para ambos tramos de la deuda, estimados en

11. Ministerio de Hacienda (1957), pp. 456-457.

58,9 millones de dólares, la totalidad de los compromisos del país sumaba 500,6 millones de dólares.

3.1 Plazo de reembolso

Contrariando el pedido argentino de un período de amortización más prolongado, en el Acta se acordó que la Argentina reembolsaría sus deudas en un plazo máximo de 10 años. A lo largo del mismo, se abonarían tanto las deudas oficiales como las comerciales más los intereses de las deudas oficiales. En cada uno de los primeros dos años las cuotas se fijaban en 50 millones de dólares; en el tercero y cuarto se abonarían 55 millones de dólares; las cuotas siguientes serían de 60 millones de importes crecientes hasta la cancelación total de la deuda.

En los casos en que los vencimientos de las deudas comerciales fueran superiores a las cuotas preestablecidas -que eran la mayoría-, funcionaría un mecanismo de refinanciación a cargo del país acreedor mediante el cual se cancelaría, por cuenta del gobierno argentino, la diferencia entre la cuota y los vencimientos, generando nueva deuda oficial por la transformación de las deudas comerciales. En el caso contrario al recién detallado, el Banco Central saldaría, al final de cada ejercicio por la diferencia entre la cuota de cada país y las cancelaciones de deudas comerciales efectuadas durante el mismo, la deuda oficial y los intereses a su acreedor.¹²

3.2 Refinanciación

En este plano, se estableció un régimen diferencial. Los Países Bajos -con los cuales no había consolidación de deudas comerciales-, el Reino Unido, Japón¹³ e Italia tenían créditos oficiales mayores que los comerciales y sus cuotas anuales eran siempre superiores a los vencimientos de pagos diferidos. En estos casos el mecanismo de reembolso era el siguiente: el Banco Central saldaba la deuda oficial y sus intereses al 30 de junio de cada año por la diferencia entre la cuota debida a cada país acreedor y los vencimientos operados durante el ejercicio.

El tratamiento dado a Alemania y Francia era distinto. En las deudas con ambos países predominaban netamente las deudas comerciales de plazo medio y los vencimientos en los primeros ejercicios eran superiores a las cuotas correspondientes a dichos países. Por lo tanto, cuando los vencimientos de los pagos diferidos superaban las cuotas anuales, el plus se refinanciaba por cuenta del

12. Ministerio de Hacienda (1957), p. 449.

13. Japón se incorporó al Acuerdo como acreedor de la Argentina por una deuda consolidada de casi 64 millones de dólares.

Gobierno Argentino, que lo reembolsaría en cuotas ulteriores cuando éstas fueran superiores a los vencimientos.

Uno de los objetivos de la misión Verrier era lograr una financiación adicional. En 1956, en los meses previos al comienzo de las negociaciones, entre las propuestas argentinas se encontraba el pedido de un fondo de monedas transferibles por un monto de ciento cincuenta millones de dólares para financiar la multilateralización del comercio. Este requerimiento fue considerado inaceptable por Gran Bretaña tras consultar con los otros países europeos participantes.¹⁴

4. *El régimen comercial*

A diferencia de los convenios bilaterales, en el régimen multilateral desaparecían los compromisos recíprocos estableciendo cupos para las importaciones. En el nuevo régimen, según el Ministerio de Hacienda, Argentina se comprometía a otorgar a las exportaciones e importaciones hacia y desde los países participantes un trato no discriminatorio que comprendía aforos, tipos de cambio y asignación de divisas, mientras que los países europeos debían practicar una política liberal en materia de importaciones provenientes de la Argentina.

No obstante, el compromiso argentino de no efectuar discriminaciones tenía dos excepciones. Por un lado, la Argentina preservaba la política comercial preferencial practicada con los países vecinos. De esta manera, se mantenían los convenios bilaterales con dichos países. Por otro, se conservaba un tratamiento especial para las importaciones provenientes de ciertos países del Este europeo, que no pertenecían a la zona del dólar, a los efectos de asegurar el reembolso de los saldos acreedores con tales países.

A juicio del Ministerio, el tratamiento no discriminatorio de las importaciones provenientes de los países participantes del régimen, de los países de la zona de transferibilidad de sus monedas, en especial Japón y los países del Este europeo, había ampliado el ámbito de competencia comercial con directo beneficio para el abastecimiento en tiempo, plazo, condiciones de financiación y calidad de productos.¹⁵

4.1 *El acceso de las exportaciones argentinas al mercado europeo*

Al acordarse el Acta de París, la Argentina no logró que todos los países participantes asumieran el mismo compromiso de reciprocidad en materia de acceso de

14. Cisneros, A. y Escudé C. (orgs.), *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, parte III, tomo XIII. Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1999, p. 208.

15. Ministerio de Hacienda (1957), p. 451.

productos argentinos a sus respectivos mercados. Si bien las políticas comerciales de dichos países se encaminaban hacia una liberación progresiva de trabas, su compromiso era “mantener una política liberal de importación sin que por ello deban estar necesariamente excluidas las restricciones de importación sobre mercaderías determinadas”, lo que se constituía en el lineamiento general que seguirían dichos países frente a las exportaciones argentinas. Las restricciones se referían al tramo de las importaciones aún controlado por contingentes que mantenían los países europeos en su política comercial. No obstante, se señalaba que los países participantes deberían, por lo menos, permitir el acceso de los productos argentinos con la misma amplitud que antes de acordarse el Acta de París.

El compromiso de los países europeos variaba conforme a las circunstancias y a las políticas comerciales propias de cada uno de ellos. Con Italia y, especialmente, con Francia se mantenían restricciones para la colocación de los productos argentinos. Dichas limitaciones se debían a las dificultades de balances de pagos por las que atravesaban, particularmente Francia, y que se habían agudizado durante 1957.

Por su parte, la República Federal de Alemania se comprometió a otorgar a los productos argentinos un tratamiento progresivamente liberalizado. Este país era, después del Reino Unido, el principal comprador europeo y, según las autoridades del Ministerio de Hacienda, constituía potencialmente un gran mercado para las exportaciones argentinas. No obstante, pese a que Alemania era el principal propulsor del sistema multilateral en Europa, respecto a algunos productos de considerable importancia para la Argentina mantenían el criterio de contingentes bilaterales. En estos casos, las autoridades alemanas aplicarían su compromiso de mantener una política liberal de importaciones, permitiendo la importación desde la Argentina en cantidades por lo menos similares a las de los últimos años.¹⁶

5. *El régimen de pagos*

El funcionamiento del régimen de pagos multilaterales requería el establecimiento de monedas con un cierto ámbito de convertibilidad que hiciera posible su transferibilidad. La libra esterlina, el signo monetario más importante por el volumen de operaciones expresadas en el mismo, y el marco alemán, en algunos aspectos con margen mayor de convertibilidad que la libra, eran las monedas que aseguraban aquella transferibilidad. El resto de las monedas estaban adheridas a dichas monedas y eran convertibles entre sí. De hecho, los pagos y cobros, fuera de la zona del dólar, podían hacerse en cualquiera de esas monedas, sea directamente, sea indirectamente por arbitraje respecto a una moneda que lo permitiera.

Por otra parte, la Argentina se comprometía a mantener un equilibrio en sus pagos con los países participantes y sus zonas monetarias. Durante la consolida-

16. Ministerio de Hacienda (1957), p. 451.

ción de las deudas, de tener saldos activos en su balanza de pagos o en la balanza de pagos con dichos países y sus zonas monetarias, el excedente debía aplicarse a la amortización más acelerada de las deudas en lugar de aplicarlos para cubrir déficits en otras zonas; concretamente, el área del dólar. Las autoridades argentinas consideraban que como el país necesitaría durante un tiempo considerable todos sus ingresos en monedas transferibles para financiar su comercio corriente, su equipamiento de bienes de capital y la amortización de sus deudas con esos países y sus zonas monetarias y el compromiso de mantener un equilibrio aparecían como de carácter más teórico que previsiblemente práctico.¹⁷

En mayo y junio de 1956, en París y Londres, respectivamente, se determinaron los tipos de cambio aplicables en el sistema multilateral. El Banco Central debía cotizar una de las monedas europeas a su elección -por entonces era la libra esterlina- a la paridad oficial con el dólar estadounidense o el oro; luego debía relacionar diariamente esa moneda base con las cotizaciones en el mercado de cambios europeo. Cabe señalar que una propuesta previa argentina de basar el tipo de cambio entre la libra y el dólar en la tasa establecida en el mercado de Nueva York fue rechazada por los británicos ya que ello perjudicaba el valor de la libra.¹⁸

5.1 Duración de los convenios

En el Acta de París no se previó la duración del régimen multilateral. Según las autoridades de Hacienda, luego de transcurrir más de un año desde la puesta en marcha del sistema multilateral, su funcionamiento había mostrado resultados "ampliamente favorables para el comercio exterior argentino y el desarrollo de nuestra economía".

Una vez concertados los convenios comerciales y de pagos se estipuló un período de vigencia de un año. Transcurrido ese lapso, los convenios podían denunciarse con un preaviso de tres meses. Sin embargo, los convenios podían ser denunciados antes, con un preaviso de dos meses, cuando se produjeran modificaciones sustanciales en las condiciones básicas del sistema, especialmente cuando la moneda de alguno de los países participantes se hiciese libremente convertible. En tal caso, podrían efectuarse consultas sobre sus consecuencias sobre el funcionamiento del sistema y la necesidad de revisar los convenios para ajustarlos a las nuevas condiciones.

Las autoridades económicas argentinas afirmaban que estas disposiciones respondían a un deseo argentino. El país consideraba el régimen multilateral -con la limitación de convertibilidad de las monedas transferibles al área fuera del dólar- como un progreso en comparación con los sistemas bilaterales, pero como un

17. Ministerio de Hacienda (1957), p. 452.

18. Cisneros, A. y Escudé C. (1999), p. 208.

paso previo en el camino hacia la convertibilidad de las monedas europeas; sólo con esa convertibilidad, el comercio exterior argentino se desarrollaría en condiciones más propicias.¹⁹

5.2 *Evaluación oficial de la consolidación de las deudas*

A juicio del Ministerio de Hacienda, la consolidación de las deudas a corto y mediano plazo significaba “una facilidad de gran importancia para la economía argentina”. La reprogramación a diez años de deudas que debían cancelarse en dos o tres, suponía la obtención por parte de la Argentina de un crédito externo “que puede estimarse en unos 300 millones de dólares, descontando las cuotas de los primeros años”. De tal manera, se aliviaría la carga financiera del balance de pagos y, a la vez que se recuperaría el potencial exportador argentino, se podrían atender los compromisos necesarios para el financiamiento del ineludible desarrollo económico.

Por otra parte, la firma de los convenios sobre el régimen multilateral ofrecía certidumbres a Europa. Mientras estaba en vigencia el período transitorio, en Europa existían expectativas con respecto al futuro económico argentino. La concreción de los convenios “podrá contribuir sensiblemente a eliminar obstáculos psicológicos que aún pudieran existir a fin de poner en marcha los mecanismos crediticios que posibilitarán el reequipamiento industrial de nuestro país”. En este aspecto, en casi todos los convenios comerciales se habían previsto cláusulas por las que las autoridades de los países participantes adoptarían, dentro de los límites de las facultades que ejercían, las medidas tendientes a facilitar la financiación de las adquisiciones de bienes de capital que hubieran de demandar tanto los organismos oficiales como las empresas privadas de la República Argentina.

Asimismo, el arreglo de problemas pendientes con algunos países europeos también contribuiría a restablecer la confianza en la recuperación económica argentina. Esos arreglos se habían alcanzado “en largas negociaciones con algunos de los países participantes y acreedores más importantes”. Se habían buscado “soluciones equitativas” de manera de eliminar los problemas que trababan el desarrollo de nuestro comercio exterior y facilitar el acceso argentino a las fuentes de crédito europeas.²⁰

19. Ministerio de Hacienda (1957), p. 453.

20. Ministerio de Hacienda (1957), p. 454.

6. El régimen comercial: una magra cosecha

6.1 El panorama del comercio internacional

Promediando la década de 1950, la República Argentina enfrentaba un panorama poco favorable en materia de comercio internacional. Contribuía decisivamente a esa situación "el mantenimiento por parte de los Estados Unidos de Norteamérica de existencias abultadas de muchos productos agropecuarios, cuya venta, trueque o donación perturbaron ostensiblemente el régimen tradicional de su comercialización..."²¹ En el caso del trigo, el gobierno estadounidense retenía, a fines de febrero de 1954, una cantidad suficiente como para abastecer al país durante más de 16 meses según los índices de consumo, lo que, simultáneamente, le otorgaba un margen para promover exportaciones subsidiadas y, así, deprimir los precios en el mercado mundial. En ese sentido, la *Public Law* 480, aprobada por la Cámara de Representantes de los EE.UU en julio de 1954, ejercía una acción de *dumping* sobre los precios internacionales que deterioraba sensiblemente los niveles de precios de los productos agrícolas.²²

No era mejor el panorama en el continente europeo y Gran Bretaña. Los países europeos, pese al crecimiento económico experimentado, no incrementaban las importaciones de productos agrícolas en la misma proporción. Mientras la elasticidad-ingreso de su demanda de alimentos se reducía, persistían las políticas proteccionistas a través de la aplicación de cupos a la importación y el mantenimiento de altos niveles arancelarios. Por otra parte, en junio de 1955, los ministros de relaciones exteriores de los estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) celebraron un encuentro en Mesina orientado a la creación de una Europa unida mediante, entre otras acciones, la creación de un mercado común. Esta iniciativa se concretó en marzo de 1957, cuando los representantes de Francia, Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo, Italia y la República Federal de Alemania, firmaron el Tratado de Roma. El Art. 44 del Tratado concedía a cada uno de los países el derecho de aplicar, en defensa de la producción agrícola propia, "...un sistema de precios mínimos por debajo del cual las importaciones podrán ser, bien temporalmente suspendidas y reducidas, o bien sometidas a la condición de que se realicen a un precio superior al precio mínimo fijado para el acuerdo en cuestión."²³

21. *Memoria Anual del BCRA-1954*, Buenos Aires, 1955, p. 1, citado en Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio, *Estados Unidos y el peronismo*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1994, p. 137.

22. Notta, Julio, *Crisis y solución del comercio exterior argentino*. Buenos Aires, Ediciones problemas nacionales, 1962, pp. 90-92.

23. Acerbo, A. A. *Política económica argentina y el M.C.E.* Buenos Aires, Plus Ultra, 1969, p. 135.

Este movimiento hacia la construcción del Mercado Común fue precedido por la UEP. Creada en 1950, se disolvió en 1957 cuando los países participantes restauraron la convertibilidad de sus respectivas cuentas corrientes. La UEP había establecido un procedimiento para la compensación automática de todos los déficit compensables y recíprocos entre los países de Europa Occidental, independientemente de su volumen. A tal fin, proporcionó un mecanismo de ajuste multilateral entre sus miembros, mediante el cual, a fin de cada mes, los superávit y déficit de cada uno de ellos con la Unión, como un todo, se saldaban con oro (o dólares) o con créditos otorgados por la Unión.²⁴ Este mecanismo no sólo facilitó la multilateralización del comercio intraeuropeo sino que estimuló su volumen debido a la disponibilidad de líneas de crédito. Además, los países miembros se comprometieron a liberalizar el comercio eliminando las discriminaciones contra otros participantes basadas en dificultades en la balanza de pagos. Uno de los resultados de la UEP fue su contribución al desvío del comercio dado que la remoción de las restricciones cuantitativas en el comercio intraeuropeo fue más acelerada que la eliminación de las que afectaban al comercio con otros continentes.²⁵

Por su parte, Gran Bretaña se encaminaba a una de sus frecuentes crisis de la balanza de pagos. A esos déficits contribuían las alternativas del comercio exterior británico en el que crecían las importaciones, particularmente la de bienes manufacturados, ya que la de los alimentos era reducida; mientras, las exportaciones no mostraban la misma dinámica debido a la falta de competitividad de los precios de la propia producción. El saldo neto de la cuenta corriente mostraba un comportamiento muy alejado del “superávit anual de 300 millones de libras esterlinas que pretendía el gobierno para el restablecimiento de las reservas áureas y la financiación del desarrollo en la Commonwealth.”²⁶ En consecuencia, el principal cliente de la Argentina enfrentaba serias dificultades para alcanzar el equilibrio en su sector externo, por lo que la necesidad de incrementar sus exportaciones se tornaba imperativa.

6.2 *Las críticas*

En este escenario, la nueva estrategia económica del gobierno de la Revolución Libertadora determinó la denuncia de los 27 convenios bilaterales vigentes, reso-

24. Tew, Brian, *Cooperación monetaria internacional*. Barcelona, Editorial Labor, 1979, pp. 109-111.

25. Cf. Eichengreen, Barry y Braga de Macedo, Jorge, *The European Payments Union: History and Implications for the Evolution of the International Financial Architecture*. París, OECD Development Centre, March 2001.

26. Nurkse, R. *Equilibrio y crecimiento en la economía mundial*. Madrid, Rialp, 1964, pp. 238-240.

lución que mereció, desde medios no oficiales, diversas evaluaciones. Según un crítico de izquierda, la medida significaba la pérdida de posibilidades de intercambio por valor de 11.500 millones de pesos y de créditos recíprocos por 2.000 millones de pesos. Además, al momento de la cancelación, la Argentina disponía de créditos a su favor por 1.500 millones susceptibles de ser aplicados a la importación -con pagos diferidos- de bienes de capital.²⁷ Por su parte, un dirigente de la agrupación nacionalista Unión Republicana, Carlos Fitte Frías, estimaba la existencia de créditos por valor de 160 millones de dólares.²⁸ A su vez, el ex ministro de Comercio Exterior del derrocado gobierno peronista sostuvo, con posterioridad, que el monto de los créditos recíprocos pactados por el país "en 1955 era superior a los 400 millones de dólares".²⁹

Las cifras proporcionadas por *El Economista* se alineaban con algunas de las opiniones precedentes. Basándose en la Revista de Comercio Exterior Argentino (1954) y en los registros del Centro de Estudios Económicos y Sociales (1955), dicho diario destacaba la existencia de créditos recíprocos por valor de 2082,3 millones de pesos destacándose los existentes con Italia (500 millones), con el Reino Unido (280 millones), con Francia (214 millones), con Japón (175 millones) y Alemania (175 millones). De esos créditos podían aplicarse a la compra de bienes de capital la suma de 1547,6 millones de pesos, siendo los más importantes los asignados por Italia (375 millones), el Reino Unido (350 millones), Alemania (293,5 millones), Francia (200 millones) y Rusia (150 millones).

Además, destacaba que los convenios firmados por la Argentina preveían un intercambio por aproximadamente 2.342 millones de dólares, en ambos sentidos, y de ese total sólo se había efectivizado el 84%. Los convenios acordaban a los respectivos países un crédito recíproco del orden de los 415 millones de dólares, de los cuales -según el "Informe" de Prebisch- se habrían utilizado 233 millones de dólares, quedando sin usar 182 millones de dólares. Finalmente, señalaba que se adeudaban por la importación de equipos y maquinarias, a pago diferido, 409 millones de dólares, de los cuales la mayor parte correspondía a adquisiciones realizadas en Alemania e Italia. Los créditos con Bélgica, Rusia, el Reino Unido y Japón, aplicables a la compra de bienes de capital, no habían sido utilizados. Conforme a estas cifras, resultaba evidente que la Argentina disponía de créditos y saldos acreedores cuyas posibilidades no estaban agotadas de cara a seguir abasteciéndose de los bienes cuya necesidad era considerada preteritoria.³⁰

En otro orden de cosas, subsistía el problema de la colocación de nuestros saldos exportables. En el escenario económico internacional arriba descrito, resultaba fundamental que los convenios establecidos en el Acuerdo facilitaran las

27. Guillén, A. *La oligarquía en la crisis de la economía argentina*. Buenos Aires, Cuadernos de Cátedra "Lisandro de la Torre", 1956, p. 46.

28. Fitte Frías, C. (1956), p. 10.

29. Cafiero, A. F. *Cinco años después...* Buenos Aires, Edición propia, 1961, p. 74.

30. *El Economista*, año VI, 14 de enero de 1956, n° 285.

exportaciones argentinas. Sin embargo, en el mismo no se definió el sistema de precios que se les asignaría ni las particularidades del intercambio comercial entre las partes, en tanto que los europeos no asumían compromisos adicionales concretos en materia de importaciones desde la Argentina. Poco antes de iniciarse la misión Verrier, la propia CEPAL señalaba sus prevenciones sobre el particular: "...aún de establecerse un régimen multilateral de cambios, habría que procurar que subsistieran algunos compromisos de compra-venta específicos u otros sistemas que aseguren la exportación..."³¹

En cuanto a las divisas resultantes del intercambio, sólo eran transferibles y convertibles dentro del área del acuerdo. Esto constituía una seria restricción ya que, en la eventualidad que la Argentina tuviera saldos favorables en el intercambio con los países contratantes, no podía direccionar las divisas obtenidas en compras hacia el área del dólar, donde los precios eran más convenientes. Inclusive, para el caso concreto de Suiza, deudora de la Argentina y cuya moneda era de libre convertibilidad frente al dólar, se creó una moneda *ad hoc* del convenio que cerraba la posibilidad de que la Argentina transfiriera y convirtiera los francos suizos adeudados fuera del área del convenio. Por otra parte, en un principio se estableció la libra como moneda del acuerdo -cuyo poder adquisitivo estaba en baja- y con la que se perdía la mayor universalidad y flexibilidad que tenían los dólares de convenio característicos de los acuerdos bilaterales.³²

Fitte Frías también criticó la limitada transferibilidad de las divisas acordada en el nuevo régimen. A su juicio, la Argentina se comprometía "a no incrementar nuestro comercio exterior en el mercado libre de cambios fuera de los límites actuales, y ello como una medida cautelar que toman los estados *poolistas* contra el evento de que por transferencias de sus monedas nos hagamos de dólares libres". Esta previsión daba por tierra con cuanto bueno se podía esperar del multilateralismo. En lugar de un paso hacia una mayor libertad de comercio se trataba de un paso que trabaría aún más la búsqueda de nuevos mercados libres de cambios. En suma, "no podremos ampliar el volumen de las operaciones de acuerdo a nuestras conveniencias, sino que sólo se nos permitirá 'cambiar' los mercados sin 'adicionarlos'"³³

Igualmente, las consideraciones de Prebisch acerca de la inconveniencia de los convenios bilaterales fueron impugnadas. Un artículo de *El Economista*, ironizaba que era muy fácil aconsejar la orientación hacia ciertas formas del multilateralismo "cuando los países que han empezado a convertir parcialmente sus monedas, se muestran dispuestos a extender esa ventaja hacia los países de América Latina". Además, puntualizaba que a través de los convenios bilaterales y de las operaciones concertadas dentro de los mismos, la Argentina pudo defender exitosamente sus términos de intercambio en los últimos tres años. De no ser

31. *La Nación*, 16 de marzo de 1956.

32. Guillén, A. (1956), p. 94.

33. Fitte Frías, C. (1956), p. 8.

por esa política de concertación de cantidades y precios compensables, el deterioro de dichos términos "hubiera sido aun mayor". Asimismo, esta estrategia de comercialización permitió la diversificación de los mercados incorporando a la órbita del comercio exterior argentino a los países de Europa Oriental y del Lejano Oriente (área no esterlina).³⁴

Por otra parte, con referencia a las críticas efectuadas por Prebisch y otros al encarecimiento de las importaciones bajo el sistema bilateral, un comentario del economista ligado al peronismo C. Benítez de Castro señalaba, en obvia alusión a los EE.UU., que si la Argentina no había podido comprar en mercados cuyos precios eran más convenientes ello se debía a que carecía de suficiente poder de compra en los mismos. A su vez, en aquellos mercados cuyas importaciones de productos argentinos posibilitaban las compensaciones propias del bilateralismo, "hemos pagado a través de los precios de convenio, sobrepagos de hasta un 20%, sin otra explicación que la de absorber de este modo las diferencias que, a juicio de los importadores, mediaban entre nuestros precios y los del mercado internacional".³⁵

Poco después, Ricardo E. Olivari, economista vinculado al Partido Comunista, si bien reconocía las desventajas del régimen bilateral, destacaba las ganancias obtenidas en el pasado a través del mismo. La principal era que, a través de los convenios bilaterales, la Argentina había podido colocar en un mercado mundial en crisis, agudamente competitivo, volúmenes sustanciales de saldos exportables de cueros, lanas, extracto de quebracho, carnes ovinas, etc. Además, había permitido el establecimiento de un programa tendiente a asegurar la colocación de un determinado volumen de productos, asunto de gran interés para países exportadores de materias primas como la Argentina. En el caso particular de los países del área socialista del Este europeo, estos países ofrecían el establecimiento de precios para las mercaderías que fluían en ambos sentidos por un tiempo bastante considerable, asegurando su estabilidad frente a las fluctuaciones del mercado internacional. Asimismo, los convenios bilaterales permitieron la fijación de productos a intercambiar, acordando cupos, en los que se tenía en cuenta la significación de los productos en función de las distintas necesidades, lo que era de mucho interés para las urgencias argentinas por impulsar la manufactura nacional. En un mercado mundial en crisis, facilitaban la colocación de la producción argentina y, como contrapartida, la importación de materias primas vitales para la industria nacional, así como equipos, maquinarias y elementos esenciales para dicha industria, agricultura, transporte, energía, etc.³⁶

A fines de 1956, el ex-subsecretario del Ministerio de Comercio Exterior del derrocado gobierno peronista, Carlos Correa Avila, evaluaba los resultados de la nueva política comercial argentina. A su juicio, "la defensa y mejora de los precios

34. *El Economista*, año VI, 31 de diciembre de 1955, n° 283.

35. *El Economista*, año VI, 12 de noviembre de 1955, n° 276.

36. *El Economista*, año VI, 26 de noviembre de 1955, n° 278.

del intercambio no ha sido precisamente un resultado del nuevo sistema". Además, señalaba la práctica paralización del intercambio operada con el resto de las naciones con las cuales se mantenía un intercambio regular, por ejemplo el área de Europa Central, especialmente Checoslovaquia y Rusia. La reducción del comercio con los países limítrofes y asiáticos había influido también en la atonía del ritmo de las exportaciones y las importaciones. Sostenía que el bilateralismo estaba en condiciones de seguir cumpliendo una importante función en la actual estructura del comercio internacional, caracterizado por la existencia de monedas inconvertibles y prácticas dirigistas. Asimismo, en un mercado internacional que se distinguía por la escasez de divisas fuertes en la mayoría de los países, era innegable la ventaja de aplicar un sistema que permitiera asegurar la colocación de determinadas cuotas de exportaciones de materias primas y alimenticias a precios remunerativos y de paridad con los productos importados y, sobre todo, que facilitara el intercambio con prescindencia de la servidumbre que significaba la dependencia de saldos en moneda extranjera. Finalmente, resumía lo que debía caracterizar la política comercial exterior del país: una mayor orientación hacia la diversificación y consolidación de sus mercados y productos exportables y una defensa activa de los términos del intercambio.³⁷

A principios de mayo de 1957, Arturo Frondizi, candidato a la presidencia de la República por la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), se manifestó contrario a la nueva política comercial del gobierno. A su juicio, las fórmulas teóricas (en alusión al multilateralismo) contribuían a ocultar la realidad y a subordinar el punto de vista del interés nacional en función de postulaciones abstractas. En ese sentido, desde su ingreso al limitado multilateralismo del Club de París el intercambio comercial del país había empeorado. Para equilibrar la balanza comercial, la alternativa debía buscarse en fórmulas concretas, tratando de vender lo mejor posible, ampliar los mercados y defender los precios.³⁸ Por ese entonces, el dirigente radical cuestionaba la estrategia gubernamental atribuyéndola a una concepción equivocada.

En septiembre de 1957, *El Economista* se refirió a la estrategia comercial que debía emplearse en función de las disímiles inserciones en el mercado internacional. Destacaba la comprensión que los países europeos tenían acerca de dicho mercado en el que la superproducción norteamericana y el aumento de la propia producción agropecuaria habían contribuido a otorgarle un tono cada vez más vendedor a la producción de alimentos. Por lo tanto, dichos países apreciaban la conveniencia de eliminar el sistema de acuerdos bilaterales a fin de poder "comprar en un mercado abierto al mejor postor". Por el contrario, mucho más ventajoso para la Argentina resultaba el mantenimiento del sistema bilateral que facilitaba la política de "comprar a quien nos compra" y, del mismo modo, la defensa

37. *El Economista*, año VII, 29 de diciembre 1956, n° 335.

38. *El Economista*, año VIII, 4 de mayo de 1957, n° 353.

de los precios de sus productos, la colocación de la producción agropecuaria y la obtención de facilidades de pago para la adquisición de los bienes de capital necesarios.³⁹

A poco de formalizarse definitivamente el régimen multilateral de comercio y pagos, Correa Avila hizo un balance crítico del mismo. Sostenía que con su implementación se derogaban los compromisos recíprocos y específicos de venta existentes en los convenios bilaterales. Ello dificultaría la colocación de nuestros saldos exportables en condiciones ventajosas dentro de un mercado de características vendedoras. Puntualizaba que una cláusula del régimen autorizaba la exportación de mercaderías argentinas a un país comprador para ser revendidas a otro país fuera del área multilateral; en ese aspecto, se había distinguido Holanda. Por otra parte, Argentina se comprometía a otorgar a las exportaciones e importaciones, hacia y de los países participantes, un trato no discriminatorio tanto en lo referido a aforos, tipos de cambio y asignación de divisas. Advertía que, de esta manera, se colocaba en igualdad de condiciones al "área multilateral" con el "área del dólar", lo que no era recomendable dado el déficit estructural argentino con esta última zona y, por el contrario, tal equiparación contribuía a acentuar el desequilibrio. Además, resultaba injusto que la Argentina debiera vender sus productos al mismo precio, ya fuera que recibiera en pago dólares libres u otras divisas transferibles. En este sentido, destacaba que nadie podía ignorar que las mercaderías que podían comprarse en Europa debían abonarse un 10 a un 30% más que si eran pagadas en dólares.

En el nuevo régimen se establecía la inconveniencia para que la Argentina asumiera compromisos bilaterales discriminatorios hacia los países participantes del sistema. No obstante, por un lado, se efectuaron reservas para la política comercial preferencial practicada tradicionalmente por la Argentina con los países vecinos. Por otro, se estableció que la Argentina podía acordar "durante cierto tiempo" un tratamiento especial a las importaciones provenientes de países que no pertenecieran a la zona del dólar, a fin de asegurar el reembolso de los saldos acreedores que tenía el país con los mismos. Esta cláusula se refería a los países del área socialista del Este europeo, cuyo comercio estaba basado en la reciprocidad bilateral. En este aspecto, a juicio de Correa Avila, esta reserva no debía ser transitoria sino permanente, en tanto no se modificara la política comercial de dichos países.

El acuerdo establecía el compromiso por parte de los once países adherentes a mantener una política liberal en materia de importaciones. Sin embargo, el propio informe del Ministerio de Hacienda, arriba descripto, mencionaba la fórmula que preservaba dicha política "sin que por ello deban estar necesariamente excluidas las restricciones de importación sobre mercaderías importadas" y que las restricciones se referían a sectores aún controlados por contingentes que mantenían los países europeos en su política de importaciones. Sobre el particular, Correa

39. *El Economista*, año VIII, 21 de setiembre de 1957, n° 373.

Avila destacaba que el compromiso se reducía bastante en sus posibilidades reales ya que subsistían las limitaciones existentes en determinados mercados. En los casos de Italia y Francia se mantenían las referidas a la colocación de los productos argentinos basadas en las dificultades en sus respectivas balanzas de pagos. Alemania Occidental otorgaría a dichos productos un tratamiento "progresivamente liberalizado". Mientras tanto, incluía a algunos artículos en el régimen de contingentes globales y a otros dentro del régimen de contingentes bilaterales. El articulista entendía que las ventajas de un sistema multilateral serían apreciables si los países integrantes permitieran el acceso de los productos argentinos con la mayor amplitud, sin restricciones que limitasen la expansión de las exportaciones. Finalmente, pronosticaba que con deterioro de los términos del intercambio, pérdida de mercados y depresión de los precios por la competencia desleal de los excedentes norteamericanos, sin convertibilidad monetaria integral en función del dólar y mientras el intervencionismo estatal siguiera limitando las importaciones (Alemania, EE.UU., etc.), el comercio exterior argentino no saldría del período de estancamiento en el que se encontraba.⁴⁰

Pocos meses antes de la elección presidencial de 1958, la Comisión Nacional de Acción Política de la UCRI, en un comunicado firmado por Frondizi, cuestionó la estrategia multilateralista. La liberalización del comercio exterior argentino había permitido la caída de los precios de los productos de exportación en una proporción mayor que la caída de los precios internacionales. Esto probaba que dicha estrategia beneficiaba a los compradores extranjeros y perjudicaba al país. Además, posibilitaba la evasión de divisas y la importación de productos suntuarios y no esenciales. "El multilateralismo es simplemente un instrumento de política económica y este gobierno" -refiriéndose al Gobierno Provisional- lo ha empleado en perjuicio de los intereses del país y del pueblo". De esta manera, el futuro presidente avanzaba en su crítica al gobierno y destacaba los perjuicios que el multilateralismo provocaba a los intereses nacionales.⁴¹

6.3 *Los resultados*

A diferencia de los convenios bilaterales que aseguraban los volúmenes y los precios de la producción exportable argentina, el acuerdo multilateral no predeterminaba los volúmenes a exportar mientras que los precios quedaban sujetos a su evolución en el mercado mundial. En este aspecto, en un marco caracterizado por el deterioro de los términos de intercambio, la tendencia declinante de dichos precios siguió operando durante la vigencia del nuevo régimen comercial. Entre los precios de la producción exportable argentina, los del trigo y de la carne *chilled* resultaron particularmente afectados.

40. *El Economista*, año VIII, 30 de noviembre 1957, n° 383.

41. *La Nación*, 1° de diciembre de 1957.

Trigo (Rosafe)

Año	Precio CIF Liverpool en dólares por ton.
1954	100
1955	107
1956	96
1957	93
1958	92
1959	90

Fuente: Para 1954/1955, *The Corn Year Book* y *The Monthly Digest of Statistic*, Londres; para 1956/1959, promedio de cotizaciones publicadas en *Times*, Londres. (Citada en Notta, Julio, *Crisis y solución del comercio exterior argentino*, Ediciones Problemas Nacionales, Buenos Aires, 1962, p. 89).

Carne chilled
(Promedio anual en dólares)

Año	Precio FOB Buenos Aires por ton.
1953/54	500
1955	421
1956	339
1957	304
1958	374
1959	426

Fuentes: Para 1953/1957, Ferrer, Aldo, *Carnes, comercio anglo-argentino*, p. 51; para 1958, Diario de Sesiones, *Cámara de Senadores*, 28/VIII/1958, p. 1230; para 1959, *La Res*, Abril de 1959. (Citada en Notta, Julio, *Crisis y solución del comercio exterior argentino*, Ediciones Problemas Nacionales. Buenos Aires, 1962, p. 90).

Las exportaciones de carnes al mercado europeo, tras el salto experimentado en 1956, mostraron una tendencia hacia un progresivo descenso que acompañaba al cierre de ese mercado. En el caso concreto de Alemania Occidental, el cierre de la importación de carnes argentinas determinó que, luego de un total de más de 61 mil toneladas importadas en 1956, las importaciones se redujeran a menos de 40 mil toneladas hacia 1959, cayendo abruptamente en 1960 a poco más de 11 mil toneladas. Paralelamente, crecieron las importaciones germanas provenientes de Francia y de otros países del continente.⁴² El Reino Unido continuó siendo el prin-

42. Notta, J. (1962), pp. 99-100.

principal destino de las carnes argentinas: en el período 1955/59 el promedio anual de toneladas exportadas duplicó el correspondiente al quinquenio previo, aunque la caída de los precios no permitió que el aumento del volumen exportado se tradujera en mayores ingresos.

Las exportaciones argentinas de trigo a varios países integrantes del acuerdo multilateral mostraron una marcada irregularidad con tendencia a una caída que, en algunos casos, no guardaba relación con la disminución del volumen de las exportaciones totales. En este caso, el descenso se debió al aumento de la producción del cereal en dichos países.⁴³

Exportaciones de trigo totales y a países de Europa Occidental
(en miles de toneladas)

Año	Total	Alemania	Bélgica	Francia	Holanda	Italia
1954	2942,5	530,9	122,6	-	140,7	106,7
1955	3616,6	249,3	137,6	1,3	177,0	567,5
1956	2525,6	279,0	21,9	153,8	252,8	385,3
1957	2659,9	334,3	65,7	158,5	206,4	130,5
1958	2112,7	262,0	47,2	9,6	118,8	13,2
1959	2398,9	197,1	44,0	89,1	125,2	25,3
1960	2485,7	211,2	38,2	52,8	112,0	63,8

Fuente: Anuarios de la Dirección Nacional de Estadística.

El valor promedio de los principales rubros de las exportaciones argentinas mostró un marcado descenso luego de 1955. A excepción del correspondiente a las lanas en 1957, el resto de dichos valores se mantuvo por debajo de los valores existentes cuando estaban en vigencia los convenios bilaterales.

Valores promedio de las exportaciones argentinas de sus principales rubros
(En dólares por tonelada exportada)

Rubros	1954	1955	1956	1957	1958
Cereales y lino	56,84	64,94	58,65	54,41	51,28
Oleaginosos (excluido el lino) y sus aceites	113,72	146,18	108,90	111,65	96,25
Carnes	547,89	524,40	419,92	426,93	458,19
Lanas	1236,85	1137,64	1135,86	1333,94	943,79

Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos.

43. Pellegrini, Vicente, *Argentina y el Mercado Común Europeo*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963, p. 60.

Por otra parte, las medidas cambiarias adoptadas para favorecer el crecimiento de la producción exportable no neutralizaron los efectos depresivos ejercidos por el mercado mundial sobre los precios de la producción agropecuaria. La devaluación de la moneda dispuesta por el Gobierno Provisional, en octubre de 1955, para fomentar las ventas externas no dio los resultados esperados. Así lo apreciaba la Sociedad Rural Argentina que, en su *Memoria* de 1959-60, sostenía que la devaluación monetaria de fines de 1955 no había ejercido sobre el volumen de las exportaciones la influencia que se estimó en su momento. "Desde 1955 al 30 de junio de 1960 las exportaciones totalizaron 5.382 millones de dólares, pero referidos al nivel de precios de 1955, se reducen a 5.041 millones, con una pérdida de 341 millones de dólares, o sea el 6,5%". Igualmente, comprobaba que el valor promedio de las exportaciones agropecuarias había sido, en 1959, con relación a 1955, un 16% más bajo.⁴⁴

En el caso particular de las exportaciones agrícolas, el crecimiento de la producción no fue acompañado con un incremento proporcional de los ingresos del país. Las áreas sembradas, la producción y los volúmenes exportados se expandieron hacia 1958. En este último caso, se había producido un crecimiento del 33,6% sobre los embarques de 1956. Sin embargo, este significativo incremento no había reportado un ingreso de divisas en igual medida. En 1958 las exportaciones agrícolas produjeron 441 millones de dólares, cifra que sólo era mayor en un 14,2% a la de 1956. Ello se debía al continuo descenso (en un 14,5%) de los precios de exportación de los productos agrícolas entre 1956 y 1958. En cuanto a las exportaciones de carnes, si bien en 1956 la Argentina pudo recuperar en parte su posición en el mercado inglés y colocar en otros mercados el volumen máximo de la historia de carne vacuna refrigerada, posteriormente este volumen decayó.⁴⁵

Voceros prominentes expresaron su desencanto por los resultados del multilateralismo. Roberto Alemann, quien como promotor de dicha estrategia fue asesor de la misión Verrier, comentó con posterioridad los problemas generados por el proteccionismo europeo sobre las exportaciones argentinas. En 1961, siendo Ministro de Economía, tras participar en una reunión del Fondo Monetario Internacional en Viena, afirmó que "...desde 1958 hemos perdido prácticamente los mercados de carnes de los EE.UU., Alemania e Italia y ésto representa una pérdida en las exportaciones de unos 100 millones de dólares...".⁴⁶ Por su parte, Ernesto Malaccorto, ex secretario de Agricultura, sostuvo que si bien no debían interpretarse sus palabras como propiciatorias de un retorno liso y llano al bilateralismo comercial, "la Argentina debe orientar sus importaciones hacia aquellos

44. Sociedad Rural Argentina, *Memoria 1959/60*, p. 12.

45. Martínez de Hoz, J. A. "Agricultura y ganadería", en *Argentina 1930-1960*. Buenos Aires, Editorial Sur S.R.L., 1961, pp. 203-204.

46. *La Nación*, 2 de octubre de 1961.

países cuyos mercados se encuentran en condiciones de otorgar igual tratamiento a nuestras principales exportaciones: carnes y granos".⁴⁷

En cuanto a los resultados del intercambio comercial con los países del área multilateral, a excepción del Reino Unido, los saldos fueron claramente desfavorables. Esta performance tenía su origen, principalmente, en los saldos tradicionalmente deficitarios con los países y territorios dentro del área de la libra debido a las importaciones de combustibles líquidos, arpillera y materias primas. Como resultado del otorgamiento de autorizaciones de importaciones hacia países como Dinamarca, Noruega y Suiza para compensar los saldos que en favor de la Argentina arrojaban los convenios bilaterales con dichos países, el saldo con dichos países mostró un pronunciado desnivel en contra del país rioplatense. El saldo con la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa (UEBL), positivo en 1956, experimentó una fuerte reversión en los años subsiguientes. Con Alemania, los saldos positivos de los primeros años se transformaron en fuertemente negativos en 1958, debido al notorio incremento de las importaciones y a una caída gradual de las exportaciones a partir del primer año de vigencia del acuerdo multilateral. Algo parecido sucedió con Francia, debido a la abrupta caída de las exportaciones ya que las importaciones no experimentaron cambios relevantes. Entre los saldos positivos se destacan los resultantes del intercambio con Holanda, único país donde el valor de las exportaciones argentinas experimentó un incremento progresivo que permitió su duplicación hacia 1958 con respecto a 1956. Con Italia, el saldo positivo obtenido en 1957 se redujo sustancialmente en 1958, debido al incremento de las importaciones y descenso de las exportaciones. En líneas generales, los saldos negativos fueron el resultado de una disminución del valor de las exportaciones y de la tendencia hacia el aumento del valor de las importaciones.⁴⁸

El Reino Unido conservó, dentro del área multilateral, el primer lugar en orden de importancia, manteniendo algo más de la cuarta parte del intercambio total. Si bien las exportaciones argentinas experimentaron un leve crecimiento, las importaciones provenientes de Gran Bretaña se incrementaron sustancialmente y hacia 1958 prácticamente se habían duplicado con respecto a los niveles de 1956. En consecuencia, los saldos favorables a Buenos Aires fueron decreciendo gradualmente.⁴⁹

Una de las consecuencias del acuerdo multilateral fue el desvío del comercio externo argentino en favor de los integrantes europeos del mismo. Dado el peso que en el intercambio total de la Argentina tenían las áreas del dólar y la multilateral, cualquier desplazamiento entre una y otra tenía una gran significación. El intercambio con el área del dólar que representaba el 26,9% en 1957 bajó al 21,9% en 1958. En este aspecto, fue notable la reducción de las importaciones prove-

47. *The Review of the River Plate*, January 31, p. 15.

48. B.C.R.A., *Memoria Anual*, Vigésimocuarto ejercicio, 1958. Buenos Aires, 1959, p. 40.

49. B.C.R.A. (1959), pp. 52-54.

nientes de la primera de las áreas en favor de la segunda. Por el contrario, el desvío en las exportaciones no fue tan importante.

En la *Memoria Anual* de 1958, el Banco Central destacaba la disminución del déficit global del comercio exterior en función de los saldos por áreas. No obstante, consideraba que el notable mejoramiento de la balanza comercial con el área del dólar en dicho año "fue neutralizado, en buena parte, por la acentuación del déficit con los países del área multilateral, el que en 1957 había sido de escasa consideración, como también por el déficit registrado en el intercambio con los países limítrofes..." Señalaba que el mayor saldo negativo con los países que forman el área multilateral en 1958 "resultó de la disminución del valor de nuestras exportaciones a esa área, pues las importaciones se mantuvieron al mismo nivel".

También se refería a la fuerte disminución de las importaciones argentinas desde los EE.UU. Atribuía el descenso "en parte a las medidas cambiarias progresivamente adoptadas a partir de 1957 con el fin de desviar hacia otras áreas monetarias las compras que venían realizándose en el mercado estadounidense de productos que podían ser provistos por otros países, como así también a las restricciones o gravámenes aplicados a las importaciones de artículos no esenciales, que nos venían siendo suministrados en elevada proporción por EE.UU., especialmente automóviles de más de 2.000 kilogramos de peso".⁵⁰

Más adelante, en la *Memoria* se señalaba otra alternativa derivada del sistema multilateral de comercio y pagos. Dado el resultado negativo del comercio con el área europea en 1958, se destacaban las dificultades para solventar el pago de las obligaciones establecidas en el convenio de consolidación de deudas y de las amortizaciones de otros compromisos contraídos: "... las tenencias de divisas multilaterales resultaron insuficientes para hacer frente a la actividad comercial con esta zona, por lo que nuestro país se vio en la necesidad de arbitrar dólares para procurarse los medios de pago requeridos para enjugar el correspondiente déficit".⁵¹ En el apartado referido al balance de pagos se puntualizaba el empleo de m\$n 1.566 millones derivado de la utilización de dólares "para la adquisición de divisas multilaterales con opción de recompra y de operaciones locales de pase".⁵²

7. *El régimen de pagos: un retorno al endeudamiento financiero*

A poco de conocerse el "Informe" Prebisch, *El Economista*, en el artículo más arriba mencionado, se refirió a la deuda externa argentina. Al tiempo que reconocía la exactitud de la deuda informada se preguntaba si podía compararse el desequilibrio transitorio de los convenios bilaterales y las amortizaciones por

50. B.C.R.A. (1959), pp. 52-53.

51. B.C.R.A. (1959), p. 124.

52. B.C.R.A. (1959), p. 57.

importación de maquinarias a pagos diferidos, “pagaderos ambos en mercaderías y sin fecha de vencimiento”, con el tipo de compromisos financieros internacionales que el país tenía con anterioridad a 1946. Y añadía que la “deuda” por la utilización del crédito establecido en los convenios -masa de maniobra de uso recíproco- y las amortizaciones pendientes por compra de maquinarias a plazo, insuñían el 84% de los compromisos pendientes con el exterior.⁵³ De esta manera, se subrayaba que el grueso del endeudamiento externo estaba constituido por deudas comerciales.

Al mes siguiente, un nuevo artículo se refería a la evolución del balance de pagos y a la deuda exterior tal como era abordada en el régimen multilateral. Insistía en que la deuda exterior no podía considerarse como tal “dado que sólo se trata por una parte de saldos deudores transitorios de los convenios bilaterales pagaderos en mercaderías, sin interés y sin plazo fijo de vencimiento”. En lo atinente a las amortizaciones pendientes por adquisición de equipos a plazos, “tampoco cabe calificarlas estrictamente deuda exterior en su acepción generalizada, dado que su pago queda asegurado dentro de la propia corriente comercial en que se desenvuelve, es decir, la cuenta del convenio y con la contrapartida de adquisiciones de bienes cuyas características aconseja no pagarlos al contado”. En cuanto a la perentoriedad del pago de los compromisos pendientes, manifestaba su desconocimiento de los procedimientos empleados para calcular los vencimiento de los mismos puesto que los saldos de convenio no tenían fecha cierta de vencimiento. Ello se debía a que al terminar el período de vigencia de los convenios bilaterales se establecía, en general, un plazo de tres meses para pagarlos en mercaderías y, sólo vencido dicho lapso, funcionaba la exigencia del pago en divisas fuertes. Pero, como hasta ese momento “la mayoría de estos convenios se han renovado, el saldo deudor o acreedor -cuando ha existido- ha pasado a la nueva cuenta y el pago se ha hecho normalmente en el juego del convenio... tenemos en convenios bilaterales vigentes alrededor de 160 millones de créditos no utilizados”.⁵⁴

En un artículo de noviembre de 1957, Correa Avila analizaba el nuevo régimen de pagos. Subrayaba que mientras durara la consolidación de los saldos adeudados, la Argentina debía mantener un equilibrio general en sus pagos con los países participantes y sus zonas monetarias. De esta manera, desaparecían los créditos recíprocos de gobierno a gobierno, la “masa de maniobras” con que se contaba en los convenios bilaterales, y se retornaba al régimen inconveniente y lesivo que determinaba que para poder comprar el país debía contar con fondos en las cuentas de los países participantes. Por otra parte, no podía considerarse una gran concesión de parte de las naciones participantes, la limitada “convertibilidad” efectivizable a través del mercado libre. La ausencia de una convertibilidad total afectaba considerablemente los intereses económicos argentinos. “Un autén-

53. *El Economista*, año VI, 12 de noviembre de 1955, n° 276.

54. *El Economista*, año VI, 17 de diciembre de 1955, n° 281.

tico sistema multilateral no puede existir en tanto no se opere una verdadera y efectiva convertibilidad monetaria, es decir mientras las distintas divisas no sean libre y corrientemente convertibles en dólares sin maniobras ni primas de mercado".⁵⁵

En términos parecidos a Correa, Julio Notta cuestionó el acuerdo multilateral. "Sin ninguna necesidad el pasaje al multilateralismo le 'creó' al país una deuda externa de 500 millones de dólares". Los convenios bilaterales suponían la existencia de créditos recíprocos y pagos diferidos, de manera que los países contratantes se abrían mutuamente una "cuenta corriente" donde los saldos comerciales se equilibraban con el tiempo y contra la entrega o aceptación de mercaderías. En consecuencia, el cese del bilateralismo había determinado que todo el débito correspondiente al uso de un crédito a pagar en los años subsiguientes se transformara en una deuda exigible de inmediato.⁵⁶

Guillén también cuestionó los acuerdos de París. Dichos acuerdos convertían una deuda comercial en deuda externa. Sostenía que era absurdo pagar un interés elevado por créditos comerciales que se hubieran ido amortizando o pagado en el curso de las exportaciones anuales corrientes. Finalmente, preguntaba "¿Por qué creamos entonces una deuda externa inexistente desde el punto de vista jurídico?"⁵⁷

En definitiva, la conversión de la deuda comercial en deuda financiera contribuyó a un sustancial incremento del servicio de la deuda pública. En los primeros años de la década de 1950, dicho servicio en relación con las exportaciones era insignificante. A partir de 1957, experimentó un salto abrupto que lo llevó a los niveles característicos de la década de 1930.⁵⁸ En 1955, la deuda pública que por saldos negativos en la cuenta corriente era de 575 millones de dólares, en 1958 pasó a totalizar 1.613 millones de dólares. La triplicación de la deuda se debió al retorno en el uso del financiamiento externo, a la conversión acordada con el Club de París y a los resultados de las negociaciones para pagar las indemnizaciones por las empresas prestatarias extranjeras de servicios públicos nacionalizadas antes de 1955, pagos acordados en gestiones con los países integrantes del régimen multilateral.⁵⁹

La balanza de pagos en 1958 se encontraba en una situación más precaria que la diagnosticada por las autoridades económicas del Gobierno Provisional al hacerse cargo del poder en setiembre de 1955. La incorporación argentina al régimen multilateral del comercio y pagos no pareció contribuir a mejorar dicha situación tal como se preveía. En mayo de 1958, al asumir el gobierno el nuevo presi-

55. *El Economista*, año VIII, 30 de noviembre de 1957, n° 383.

56. Notta, J. (1962), p. 138.

57. Guillén, A. (1956), pp. 97-98.

58. Avramovic, D. y otros. *Economic Growth and External Debt*, Baltimore, 1966, citado en Dornbusch, R. y de Pablo, J. C. *Deuda Externa e inestabilidad macroeconómica en la Argentina*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1988, p. 44.

59. Treber, Salvador. *La economía argentina. Análisis, diagnóstico y alternativas*. Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1977, p. 608.

dente Frondizi, los compromisos exteriores del país se aproximaban a los 1.000 millones de dólares, en su mayoría de corto plazo y de carácter financiero.⁶⁰ Aunque la deuda externa a corto y largo plazo había experimentado un sustancial crecimiento, las reservas de oro y divisas, hacia fines de 1958, se habían reducido a sólo 130 millones de dólares que contrastaban con los casi 460 millones de dólares contabilizados a fines de 1955.⁶¹

Conclusiones

Promediando la década de 1950, el escenario internacional no parecía el más propicio para la estrategia elegida por el Gobierno Provisional a fin de liberalizar el comercio exterior argentino. Los precios internacionales de la producción agrícola experimentaban una fuerte caída. A tal circunstancia contribuía la *Public Law 480* que facilitaba la exportación a precios de "dumping" de la producción agropecuaria de los EE.UU. cuyos productores, por otra parte, recibían considerables subvenciones estatales. En tanto, varios países de Europa Occidental mostraban su reticencia a la apertura indiscriminada de sus mercados a las exportaciones argentinas. Como bien lo apreciaba el propio Prebisch, se estaba muy lejos del panorama económico internacional previo a la crisis de 1929.

En efecto, la libertad de movimientos dentro del mercado internacional distaba de ser efectiva. Numerosos obstáculos interpuestos por los países centrales tornaban ilusoria la puesta en práctica de su prédica en favor del libre comercio. De hecho, sus respectivos estados intervenían en la regulación del comercio exterior y competían entre sí oponiendo barreras a una liberalización del comercio y pagos en el denominado "mundo libre". Mientras EE.UU. imponía restricciones a las importaciones agrícolas, conservaba sus altos aranceles, imponía cupos a determinadas importaciones y mantenía barreras paraarancelarias, Gran Bretaña preservaba las preferencias imperiales dentro de la Commonwealth y Europa se desplazaba desde la UEP hacia el MCE y hacia la Asociación de Libre Comercio (EFTA).

Asimismo, perduraban las áreas del dólar y la libra tal como habían sido concebidas en la década de 1930. Recién en mayo de 1953, los países de Europa -cuando acumularon suficientes reservas- acordaron efectuar transacciones multilaterales en sus respectivas monedas. En marzo de 1954, Gran Bretaña extendió el área de transferibilidad de la libra a todos los países fuera del área del dólar. Por otra parte, esta convertibilidad -a escala reducida- establecía que la tenencia de

60. Makler, Simón. "Política financiera" en *Introducción a los problemas nacionales*. Buenos Aires, Ediciones Centro de Estudios Nacionales, 1964, p. 177.

61. Eshag, Eprime y Thorp, Rosemary, "Las políticas económicas ortodoxas de Perón a Guido (1953-1963). Consecuencias económicas y sociales", en *Los planes de estabilización en la Argentina*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1969, pp. 89-90.

esterlinas por los residentes en el área de la libra seguía controlada y los saldos bloqueados de los no residentes permanecían bloqueados.⁶²

Con todas sus imperfecciones, el bilateralismo fue el expediente adoptado por la Argentina y otros países -en particular por las grandes potencias- para afrontar la consecuencia de la crisis de 1929, primero, y la posguerra después. Los convenios bilaterales habían asegurado la colocación de la producción agropecuaria argentina en momentos en que exportaciones competitivas y el crecimiento de las propias producciones de los países de los mercados tradicionales del país, recortaban las posibilidades de colocar los saldos exportables. Por otra parte, parece haber pocas dudas acerca de su efectividad para salvaguardar los precios de las exportaciones frente al deterioro de los términos del intercambio y, de tal manera, asegurar cierta previsibilidad en la política comercial. Los convenios bilaterales también contribuyeron a la colocación de los saldos exportables en mercados no tradicionales de Europa del Este y del Asia Oriental, liberándolos de las contingencias de los mercados convencionales y atenuando las oscilaciones de los volúmenes de intercambio y de los precios. Finalmente, a través de cláusulas establecidas con los países signatarios se aseguró que el intercambio de las mercancías se efectuara en barcos de la Flota Mercante del Estado, lo que significó una contribución al incremento del tonelaje transportado por ese medio.

En materia de importaciones, los convenios bilaterales parecían cuestionables más a nivel de contenidos que en sus aspectos formales. La carencia en los convenios de salvaguardias frente al aumento de los precios de los bienes de capital, insumos y combustibles requeridos por el crecimiento industrial argentino, permitió que los proveedores extranjeros los actualizaran conforme a las oscilaciones que esos rubros experimentaban en el mercado internacional, lo que provocó su relativo encarecimiento. Por otra parte, la modalidad bilateral condicionaba a efectuar las importaciones desde aquellos países donde se acumulaban las acreencias por saldos comerciales favorables aunque los precios no fueran los más convenientes. No obstante, debe señalarse que mientras la multilateralización del comercio y de los pagos estuvo vigente hasta la crisis de 1929, si bien era posible abastecerse en los mercados más baratos, sólo una perspectiva idealizada de tal escenario podría ignorar el constante deterioro de los términos del intercambio operado en detrimento de los países periféricos.

La denuncia de los convenios bilaterales y la adopción de una nueva estrategia de relacionamiento económico internacional por parte del Gobierno Provisional no fue una decisión autónoma nacida de la voluntad argentina. En los últimos tramos del gobierno peronista, las presiones británicas y germanas se hicieron ostensibles y dicho gobierno, no sin ambigüedades, pareció no estar dispuesto a ceder a las mismas y, en consecuencia, a replantear globalmente su estrategia bilateral, por lo menos en el corto plazo. Tras el derrocamiento de Perón, el nuevo gobierno, siguiendo las recomendaciones de Prebisch y bajo la influencia del *establishment* liberal, abrió un espacio para que las presiones en favor del multilateralis-

62. *The Review of The River Plate*, september 21, 1954, p. 26.

mo recobraran su ímpetu y se tradujeran en el abandono de una modalidad de relacionamiento adoptada desde 1930.

La estrategia multilateralista constituyó un vuelco hacia Europa, buscando restaurar el rol del continente como abastecedor de los bienes y créditos necesarios para el crecimiento argentino. El profundo desequilibrio comercial con los EE.UU., la penuria de divisas libres para obtener suministros del país del Norte, los magros resultados en la búsqueda de apoyos financieros en Washington⁶³ y la tradicional política estadounidense discriminatoria de las exportaciones argentinas, obligaron al Gobierno Provisional a buscar apoyos en Europa y a dar curso a sus presiones. Por su parte, los europeos preocupados por seguir mejorando sus respectivas balanzas de pagos encontraron en el multilateralismo un medio expeditivo para cobrar sus deudas, sin esperar la compensación a través de importaciones de productos con precios preestablecidos, y, simultáneamente, un método para asegurar el mercado argentino para sus exportaciones por entonces sometidas a la creciente competencia de las más baratas provenientes de EE.UU.

El Acuerdo Multilateral de Comercio y Pagos con Europa Occidental estaba lejos de constituir una muestra de liberalización del comercio. De hecho, encubría una bilateralización que discriminaba a otros mercados en favor del relacionamiento con Europa. Por un lado, significaba un retroceso en la anterior política bilateralista de diversificación de los mercados. Por el otro, la imposibilidad de transferir al mercado libre las divisas obtenidas en las exportaciones a Europa para importar desde otras áreas, transformaba a la convertibilidad en un remedo funcional a los intereses europeos, en general, y a los británicos, en particular. En este último caso, en su condición de principal cliente de la Argentina, los ingleses aspiraban a capitalizar en favor de su industria las divisas obtenidas por las exportaciones argentinas a los otros países europeos. Con esta modalidad, atada fundamentalmente al mercado europeo, la Argentina recortaba la posibilidad de abastecerse en mercados donde los precios fueran más convenientes y no mejoraba su capacidad para afrontar los pagos generados por el desequilibrio comercial con los EE.UU. Finalmente, el Acuerdo no aseguraba la eliminación total de las restricciones impuestas a las exportaciones argentinas por parte de algunos de los países europeos.

El régimen de pagos establecido en el Acuerdo respondía a los intereses de los acreedores europeos. Las deudas comerciales existentes en setiembre de 1955

63. En junio de 1957, el titular del Departamento de estado de los EE.UU., John Foster Dulles, se refirió a la búsqueda argentina de apoyo crediticio en Europa. "Uno de los problemas reside en el hecho de que las corrientes económicas de la Argentina se orientan sobre todo hacia los países europeos y no tiene las relaciones con los EE.UU. que le permitan contar con los dólares para pagar los intereses o amortizar los créditos. Y esperamos que, en una considerable extensión, puedan estar en condiciones de obtener créditos en los otros países con los que comercian en forma más intensa". Véase *El Economista*, año VII, 29 de junio de 1957, n° 361.

podían compensarse a través de los mecanismos establecidos en los convenios bilaterales mediante exportaciones y sólo al vencimiento de los convenios -en su mayoría recientemente renegociados- y únicamente en caso de no haber acuerdo para su renovación, debían cancelarse mediante la utilización de reservas. En el nuevo régimen, la conversión de dichas deudas en compromisos financieros implicaba el pago de intereses que de inmediato comenzaron a gravitar sobre los pagos externos argentinos. Por otra parte, los europeos se aseguraban, en función de las necesidades de sus balanzas de pagos, el cobro de sus acreencias en plazos más cortos que los pretendidos por las autoridades argentinas y, en un mercado internacional depresivo para los precios de las producciones agropecuarias, no se comprometían a la cancelación de sus créditos a través de importaciones a precios fijos preestablecidos.

Asimismo, la Argentina perdía los créditos recíprocos característicos de los convenios bilaterales. Esos créditos le habían permitido la importación de los bienes de capital y los insumos necesarios para la actividad industrial y, en el momento de la denuncia de dichos convenios, no habían sido utilizados los otorgados para ese fin por Bélgica, Japón y el Reino Unido, entre otros. Por el contrario, en el nuevo acuerdo desaparecían esos créditos -que los países de la UEP se otorgaban entre sí- y la Argentina, para poder importar, debía previamente exportar. La aspiración de las autoridades económicas argentinas de lograr apoyo crediticio en Europa para la importación de los bienes requeridos por la industria quedó frustrada y subordinada a la posibilidad de la expansión de las exportaciones hacia el Viejo Continente. Adicionalmente, la Argentina concedió -bajo la imposición de países trianguladores como el Reino Unido, Holanda y Bélgica- la reexportación de sus productos que, por su parte, estos países derivaban hacia los países del Este Europeo.

El Acuerdo establecía restricciones que recortaban la posibilidad de que la Argentina afianzara la diversificación de los mercados alcanzada a través de los convenios bilaterales. Inicialmente, tal circunstancia afectó a los vínculos con los países europeos del área socialista, muchos de ellos en condiciones de establecer relaciones de complementariedad económica con la Argentina. Podían proveer maquinarias, equipos, combustibles e insumos para la industria local intercambiándolos por lanas, extracto de quebracho, aceite de lino, cueros, carne ovina, etc. Posteriormente, el Gobierno Provisional revisó parcialmente su estrategia hacia dichos países concertando convenios bilaterales con Checoslovaquia, Polonia y Hungría. En cambio, las negociaciones con otros países del área -notoriamente la Unión Soviética- se demoraron y la misión encabezada por Raúl Ondarts -subsecretario de Comercio- procurando hacer uso de los saldos a favor de la Argentina, culminaron con la firma de varios contratos en Moscú que, finalmente, nunca se efectivizaron.⁶⁴ Cabe destacar que, contrastando con la reticen-

64. Rapoport, Mario, *El laberinto argentino*, EUDEBA. Buenos Aires, 1997, pp. 346-349; Notta, J. (1962), p. 125.

cia argentina a incrementar el intercambio comercial con los países del Este europeo, el Reino Unido, Francia y la República Federal Alemana, entre otros, negociaban intensamente con los estados socialistas dentro de los carriles del bilateralismo.

Finalmente, los resultados de la puesta en marcha del multilateralismo no avallaron las expectativas y las predicciones de los gestores de la política económica del Gobierno Provisional. El saldo comercial con el área multilateral resultó crecientemente negativo, no se obtuvo el apoyo crediticio que se pretendía y el endeudamiento externo se incrementó. El nuevo gobierno constitucional encabezado por Frondizi debió hacerse cargo de una importante crisis en la balanza de pagos, mucho más grave que la existente en septiembre de 1955, lo que obligó a las nuevas autoridades a implementar un severo plan de estabilidad que, bajo los auspicios del Fondo Monetario Internacional, agravó la situación económica, social y política de la Argentina.

RESUMEN

El Gobierno Provisional emergente del derrocamiento de Perón en 1955, dispuso un profundo cambio en las relaciones económicas internacionales de la Argentina. Abandonando las prácticas bilateralistas que en materia de comercio y pagos con el exterior se mantenían desde 1930, se adoptó una estrategia multilateralista a través de un acuerdo establecido con países de Europa Occidental, organizados en el Club de París en 1956. De esta manera, se aspiraba a una apertura al comercio internacional que incrementara las exportaciones y a una mayor participación en el mercado de capitales que permitiera mejorar la situación del balance de pagos. Sin embargo, el escenario internacional no resultó el más propicio para la nueva estrategia. El deterioro de los términos del intercambio siguió operando en detrimento de la producción exportable argentina, determinando la caída de sus valores mientras que aumentaban los correspondientes a las importaciones. Por otra parte, hacia 1958, el servicio de la deuda pública había crecido significativamente y la balanza de pagos se encontraba en una situación más precaria que la diagnosticada por las autoridades económicas del Gobierno Provisional al hacerse cargo del poder en 1955.

ABSTRACT

The Provisional Government that arose after the overthrow of Perón in 1955 ordered a profound change in Argentina's international economic relations. Abandoning the bilateralist practices followed since 1930 in overseas trade and payments, a multi-lateralist strategy was adopted through an agreement with Western European countries, organized in the Paris Club in 1956. There was thus an aspiration to open up international trade in order to increase exports and bring a greater share in the capital market to improve the balance of payments situation. However, the international scenario was not

the most propitious for the new strategy. The deterioration in the terms of trade continued to operate to the detriment of Argentina's exportable production, causing a drop in its value, whereas imports increased in price. On the other hand, around 1958, the service on the public debt had increased significantly and the balance of payments was in a more precarious situation than diagnosed by the economic authorities of the Provisional Government when they took power in 1955.

