

La Alemania nazi y la Argentina en los años '30: crisis económica, bilateralismo y grupos de interés

Andrés Musacchio *

Las relaciones exteriores argentinas en la década de 1930 han sido minuciosamente tratadas en lo referente a Gran Bretaña y los Estados Unidos. Si bien en estos casos se podría encontrar aún lagunas y puntos oscuros o controvertidos, la atención que han recibido es considerablemente mayor que en otros, como el de las relaciones con Alemania.

La ausencia de publicaciones minuciosas en castellano contribuyó a mantener la hipótesis bastante simplista de que el único aspecto importante de las relaciones argentino-alemanas en esa década fue el ideológico-político. Es indudable que el peso que tuvieron las organizaciones nacionalsocialistas, sobre todo a partir de 1938 no fue despreciable, como tampoco lo fue el debate que se abrió en la sociedad argentina a medida que el poderío alemán se proyectaba hacia el exterior.

Sin embargo, se puede comprobar que la importancia de las relaciones bilaterales se centró también en cuestiones económicas. En este terreno, las relaciones comerciales cobraron relevancia a medida que la crisis desencadenada a fines de la década anterior planteaba problemas que solo podían superarse con la búsqueda de nuevos mercados, tanto de abastecimiento como de exportación.

En Alemania, la política económica instrumentada por el nacionalsocialismo se enfrentó muy pronto con un cuello de botella en el comercio exterior, que amenazó con desequilibrar la estrategia adoptada. La recuperación aumentó la demanda de materias primas y la reactivación del mercado laboral, incrementó la demanda de alimentos y bienes de consumo. En ambos casos se debía recurrir a las importaciones, con lo que la crisis de escasez de divisas se transformó en una espada de Damocles, que llevó a Alemania a un callejón del que intentó salir con el llamado "Neuer Plan".

Dentro de este nuevo plan, cuyo objetivo era establecer un intercambio sin divisas, Latinoamérica era considerada prioritaria. Según expresaba el director de Política Comercial de la Auswaertiges Amt (el Ministerio de Relaciones

* CONICET-IHES.

Exteriores de Alemania), Karl Ritter, el lema era "Fuera de Africa y del Commonwealth, vayamos a Sudamérica, los Balcanes y el Lejano Oriente".¹ En este contexto, Alemania envió una misión a Sudamérica en junio de 1934, cuya primera escala fue la Argentina, con la que negoció un convenio comercial y de pagos, tratando de establecer un comercio compensando que no necesitara de transferencias de divisas.

En la Argentina, la crisis no afectó homogéneamente a todos los sectores intervinientes en el comercio exterior. Algunos grupos, ligados a la exportación de ciertos productos, como las carnes enfriadas, pudieron sortearla sin complicaciones serias, favorecidos por las medidas adoptadas por el gobierno. Pero otros sufrieron profundas contracciones en sus volúmenes y precios de venta al exterior. La reducción de los mercados externos conminaba a tomar medidas que permitieran a esos sectores superar los escollos que se les presentaban. Ante este problema cobra importancia la diversificación de mercados que estimula el gobierno argentino una vez firmado el pacto Roca-Runciman. Alemania se transformará entonces en una pieza vital de esta nueva estrategia.

Como vemos, había necesidades recíprocas entre Argentina y Alemania como para que las relaciones comerciales pudieran desarrollarse. Ese desarrollo es el objeto de estudio del presente artículo.

Crisis e incertidumbre

El comercio argentino-alemán en la década de 1920 había tomado cierto impulso que lo llevó a desenvolverse aceptablemente, a tal punto que superó los niveles alcanzados antes de la Primera Guerra Mundial. Si bien lejos del nivel de Gran Bretaña y los Estados Unidos, Alemania se había transformado en el tercer proveedor más importante de la Argentina, logrando el segundo lugar como importador. La Argentina, a su vez, era la nación sudamericana que mejores vínculos tenía con ese país europeo. Sin embargo, la crisis que comenzó en octubre de 1929 en los Estados Unidos afectó seriamente tanto a la Argentina como a Alemania, destruyendo el intercambio bilateral.

La Argentina ya había comenzado a sentir una declinación de su economía a fines de la década de 1920, al deteriorarse sus términos del intercambio con el exterior, a lo cual se sumó un drenaje de oro y una retracción de las inversiones extranjeras y los empréstitos públicos ocasionados por las altas tasas de interés que atraían fondos a Nueva York como consecuencia del auge especulativo que precedió a la Gran Depresión. No obstante, la política fiscal expansiva del gobierno, ligada al incremento del gasto público y al aumento de los créditos otorgados por el Banco de la Nación, parece haber actuado de manera anticíclica, con lo que, hasta la segunda mitad de 1929, no se puede apreciar una caída en el nivel interno de actividad.²

1. Citado en Hans Kroll, *Lebenserinnerungen eines Botschafters* (Colonia, 1967), p.83.
2. Arturo O'Connell, "La Argentina en la depresión; los problemas de una economía abierta",

Sin embargo, a partir de 1930 la crisis adquirió una intensidad inusitada. La quiebra del sistema multilateral de comercio, los cambios en los montos y orígenes de los capitales internacionales, la creciente tendencia proteccionista de las potencias industriales y la nueva hegemonía económica mundial de los EE.UU. debían afectar fuertemente las estructuras de una economía abierta como la de Argentina.³ En este contexto, se produjo una caída del ingreso nacional, que no tuvo por causa principal una contracción de la actividad productiva, la cual permaneció más o menos estable, sino que reconoce su origen en el impacto de la crisis externa sobre los términos del intercambio y en la rigidez de los servicios del capital extranjero. A esto vino a agregársele, en 1932, la conferencia de Ottawa entre los integrantes del Commonwealth, que cuestionó la hegemonía argentina como proveedor de carnes en el mercado inglés.

Es necesario destacar que la caída de las exportaciones argentinas se debió más a fluctuaciones en los precios que en las cantidades, las que solo experimentaron alguna oscilación como consecuencia de variaciones climáticas.⁴ No podemos dejar de señalar, no obstante, caídas en el volumen de algunos productos que, como las carnes congeladas, tendrá gran incidencia en el comercio germano-argentino a partir de 1935.

En este cuadro, la dirigencia argentina, tradicionalmente liberal, se vio forzada a intervenir en la economía, aplicando un instrumental económico que, a través de medidas tales como el control de cambios, las limitaciones a las importaciones y la elevación de los derechos y aforos aduaneros, repercutieron sobre el ya crítico estado del comercio exterior. En este contexto, la búsqueda de un acuerdo con el Reino Unido, que marcó el inicio de la bilateralización de las relaciones exteriores argentinas, relega a un segundo plano a los demás países con los que comerciaba la Argentina. Por eso, no resultaba extraño que el comercio germano-argentino sufriera un fuerte impacto durante el primer quinquenio de la década.

A Alemania, por su parte, no le iba mejor. Debía soportar la pesada carga de las reparaciones de guerra, que se habían convertido en una verdadera sangría de capitales. A esto se sumaba un déficit comercial muy importante, que agravaba aún más al sector externo de su economía. La concesión de créditos desde el extranjero, también se había contraído, en parte debido a una falta de recursos de los posibles prestamistas, pero sobre todo debido al temor de que los nacionalsocialistas llegaran al poder.⁵ De esta manera, Alemania enfrentaba una crisis financiera fuera de lo común, agravada en 1931 con la quiebra del Banco Nacional y del Banco de Darmstadt.

en *Desarrollo económico*, N° 92 (enero-marzo 1984), pp. 487-488 y Walter Beveraggi Allende, *El servicio del capital extranjero y el control de cambios* (México, 1954), p.102.

3. Ver Eduardo Jorge, *Industria y concentración económica* (Buenos Aires, 1986) p. 109 y Mario Rapoport, "El triángulo argentino" en *Economía e Historia* (Buenos Aires, 1988), pp. 260-262.

4. Arturo O'Connell, "La Argentina en la depresión..." p. 491.

5. Wilhelm Treue, *Deutsche Geschichte* (Stuttgart, 1971), p. 719.

La recesión interna, por su lado, hacía convivir un *stock* de capital ocioso con una desocupación de la fuerza de trabajo que, sumada al subempleo, llegaba a cerca de un 15% de la población activa. Seis millones de desocupados más otros tantos subocupados en una población de sesenta millones de habitantes tornaban muy grave el panorama económico y político, como lo prueba la creciente radicalización que se aprecia en ese período. La crisis económica dio lugar a una crisis política que terminaría comprometiendo mortalmente a la incipiente democracia de la República de Weimar.⁶

Las relaciones bilaterales en tiempos de crisis

Bajo estas condiciones, el comercio germano-argentino tenía pocas oportunidades de salir indemne. Como se puede comprobar en el cuadro 1, las exportaciones argentinas al país europeo cayeron de 934 mill. de Reichsmark en 1928 a 142,7 en 1933, mientras que las importaciones pasaron de 347 mill. R. M. a 100 mill. R. M. en el mismo período, habiendo disminuido hasta de 90,1 en 1932. Argentina pasó así del segundo al séptimo lugar dentro del grupo de naciones que más exportaban a Alemania, retrocediendo al decimocuarto lugar en las importaciones.

CUADRO 1
Intercambio argentino-alemán
(en mill. R.M.)

Año	Exp. arg.	Exp. alem.	Total
1927	611,1	273,4	884,5
1928	1076,5	297,9	1374,4
1929	933,9	347,4	1281,3
1930	403,0	287,0	690,0
1932	191,6	90,1	281,7
1933	149,5	100,3	249,8
1934	151,6	87,0	238,6
1935	142,7	97,2	239,9
1936	118,5	97,7	216,2
1937	295,2	147,1	442,3
1938	216,1	147,3	363,4

Fuentes: Elaboración propia sobre datos de AMREC (Archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina), Alemania, División Comercial, Expedientes 69/1930 y Memoria Anual de la Embajada, 1937; Cámara de Comercio Argentino-Alemana, *Wirtschaftsberichte* 1933-1938.

6. Wilhelm Treue, *Deutsche...*, pp. 718-719.

CUADRO 2
Participación en el comercio exterior argentino (en porcentajes)

Año	Alemania		Gran Bretaña		E.E. U.U.	
	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export
1928	11,6	13,7	19,6	28,7	23,1	8,3
1929	11,1	10,0	17,7	32,2	26,5	9,8
1930	11,8	8,8	20,0	36,5	22,1	9,7
1931	11,6	8,3	21,0	38,9	15,8	6,0
1932	9,3	8,7	21,5	36,1	13,5	3,4
1933	10,4	7,7	23,4	36,8	11,9	7,8
1934	8,8	8,3	26,3	38,5	13,2	5,5
1935	9,1	6,7	21,1	34,4	13,6	11,6
1936	9,2	5,8	23,6	35,0	14,4	12,2
1937	10,7	6,8	29,7	29,0	16,0	12,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Cámara de Comercio Argentino-Alemana, Wirtschaftsberichte 1930-1937.

CUADRO 3
Participación de la Argentina en el comercio exterior alemán
(en porcentajes)

Año	Importaciones	Exportaciones
1928	6,7	2,9
1929	5,5	2,1
1930	3,8	2,3
1931	3,1	1,8
1932	4,0	1,6
1933	3,5	2,1
1934	3,4	2,1
1935	3,4	2,3
1936	2,7	2,0
1937	5,4	2,5
1938	3,9	2,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Cámara de Comercio Argentino-Alemana, Wirtschaftsberichte 1930-1937.

Esta situación se debía a varios factores. El más importante, indudablemente, fue la caída abrupta de los precios de los productos agropecuarios,

que provocó una caída del comercio en valor muy superior a la reducción en volumen. Además, Alemania limitó notablemente la importación de productos alimenticios, siguiendo las pautas del programa económico trazado, pero también debido a la recesión, la caída de los salarios y la desocupación.

Por supuesto que las importaciones argentinas, conforme al "método indirecto" de proveerse de bienes de consumo a través de las ventas de bienes primarios al exterior, cayeron concomitantemente. De esta manera, el comercio entre las dos naciones en 1932 era del 22% del nivel alcanzado en 1928.

A esto se le agregó un problema adicional. A partir de octubre de 1931 comenzó a regir en la Argentina un control de cambios con el que el gobierno intentaba controlar las magras divisas que ingresaban al país por el disminuido volumen del comercio exterior, evitando la fuga de capitales. Por este mecanismo se aseguraba la disponibilidad de divisas para el pago de la deuda externa, asignando las restantes a la importación de mercancías conforme a un estricto orden de prioridades.

El control del uso de las monedas extranjeras le daba al gobierno la posibilidad de orientar el flujo de las importaciones, asignando discriminadamente los montos de divisas de acuerdo al origen de las mismas.⁷

En este marco, cuando Alemania disminuyó su comercio de importación desde la Argentina, el gobierno nacional procedió a otorgar menos divisas a los importadores argentinos de productos alemanes. Como esto volvía a desequilibrar el saldo comercial entre los dos países, Alemania reducía nuevamente sus importaciones, generándose así un círculo vicioso.⁸

De todas maneras, como en la Argentina no se necesitaba permisos previos de importación, se acumularon en este período fondos bloqueados originados por importaciones realizadas para cuyos pagos no habían podido obtenerse las divisas correspondientes, creándose una deuda que se renegociará con el convenio firmado en 1934. Retomaremos esto más adelante.

En dos rubros en particular se hizo sentir esta crisis comercial. Alemania compró en 1927 más de la cuarta parte de la carne vacuna congelada que exportaba la Argentina. La caída de esas compras llegó a un límite tal, que el porcentaje antes mencionado disminuyó en esta etapa a menos del 2%, como se aprecia en el cuadro 7.

Con respecto a los granos, la situación también se tornó crítica. Varios motivos habían hecho descender las exportaciones argentinas. En primer lugar, las cosechas alemanas se presentaron espléndidas, de modo que en lugar de importar, Alemania dispuso de varios miles de toneladas para exportar. En segundo lugar, los países de la cuenca del Danubio y Europa Oriental se encontraron, luego de la conferencia llevada a cabo con Alemania

7. Sobre el control de cambios ver Walter Beveraggi Allende, *El servicio del capital extranjero...*

8. Sobre lo referente al círculo vicioso, ver Arnold Ebel, *Das Dritte Reich und Argentinien* (Colonia-Viena, 1970), p. 98.

en Stressa, en mejores condiciones competitivas que la Argentina para venderle granos. Esto provocó inquietud en el representante argentino Labougle. El secretario de Estado, Buehlow, le expresó que no había razones para alarmarse, pero lo cierto es que la Argentina comenzó a sentir el influjo de la competencia de países como Rumania, Hungría, Yugoslavia o Bulgaria en ciertos productos como el maíz, para el cual el porcentaje de importaciones desde la Argentina sobre el total de importaciones alemanas cayó del 74,3% en 1928 al 26,9% en 1932.⁹

Entre Ottawa y Berlín

A fines de 1932, un nuevo acontecimiento sobrecargó aún más las alicaídas relaciones comerciales de manera indirecta. La Conferencia de Ottawa preocupó mucho al gobierno argentino, por la posibilidad de que los miembros del Commonwealth le arrebatasen el mercado de carnes inglés. Por eso, se iniciaron negociaciones con Gran Bretaña que culminarían con la firma del convenio Roca-Runciman.

Para fortalecer su posición negociadora, la Argentina firmó un "Modus Vivendi" con Chile, prometiendo reducir, todo lo que fuera posible, las barreras comerciales que se levantaban entre los dos países.¹⁰ En este convenio se reflejaba la intención argentina de reemplazar la cláusula de "nación más favorecida" que aparecía en numerosos acuerdos anteriores con otras potencias por la de "la nación que más nos favorece".¹¹ Inmediatamente se hicieron sentir las protestas norteamericana y alemana, a causa de que las rebajas de aranceles no se les hacían extensivas, no obstante existir convenios que, en ambos casos, contemplaban un tratamiento igualitario.¹²

Mientras los Estados Unidos solo protestaron¹³, Alemania tomó represalias aplicándole a los productos argentinos la máxima tarifa aduanera (calificada por Ebel como "prohibitiva"), a partir del 30 de diciembre de 1932. El 9 de febrero de 1933 la sanción quedó sin efecto, en vista de que el gobierno argentino eliminó del "Modus Vivendi" los artículos en los que estaba interesada Alemania, principalmente debido a que el convenio se había hecho extensivo a Gran Bretaña, Italia y Francia.¹⁴

Aunque la dirigencia argentina tenía cierta preocupación por el progresivo entorpecimiento del comercio con Alemania, no es posible perder de vista

9. AMREC, Alemania, División Comercial, expediente 1-1932, notas del 10/9/1932 y 15/9/1932.
10. Joseph Tulchin, "Argentina, Gran Bretaña y los EEUU", *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* Nº5, 1976, p.65.
11. Ver Arnold Ebel, *Das Dritte Reich...*, en varios pasajes y Mario Rapoport, "El triángulo argentino", p.262.
12. Arnold Ebel, *Das Dritte Reich...*, pp.60-64.
13. Joseph Tulchin, "Argentina...", nota 21.
14. AMREC, Alemania, División Política, Memoria de la Legación, 1933.

que su política exterior giraba en torno a su relación con Gran Bretaña. En ese sentido, muchos más grave era la perspectiva a posteriori de la Conferencia de Ottawa. Los grandes propietarios rurales sentían amenazadas sus exportaciones de carne enfiada al Reino Unido. En la medida en que éstos conformaban el sector hegemónico de la clase dirigente local, con profundas raíces en el gobierno de la Concordancia, intentaron solucionar su problema a través de una negociación que el gobierno argentino inició con su par británico. El resultado de esta negociación fue el conocido "Pacto Roca-Runciman", que garantizó a la Argentina, concesiones mediante la exportación de una determinada cuota de carne enfiada al mercado inglés.

Con este tratado se inició una nueva era en las relaciones exteriores argentinas, en la cual, bajo el lema "comprar a quien nos compra", se buscó comerciar con las naciones a las que más se les podía exportar, dentro de las cuales ocupaba un lugar de privilegio Gran Bretaña. A partir de ese momento se aprecia una creciente bilateralización del comercio exterior argentino, apuntalada por dos herramientas básicas: la firma de numerosos convenios, entre los cuales se destacaban, además de los suscriptos con Gran Bretaña y Alemania, los que se firmaron con Italia, Bélgica, los Países Bajos, Suiza, España y el Brasil, y la utilización discrecional de las asignaciones de divisas otorgadas por la Comisión de Control de Cambios para orientar el origen de las importaciones. Este manejo de los cambios daba prioridad a las compras desde el Reino Unido, discriminando contra los demás países, aunque en particular contra EE.UU.¹⁵

El resultado más visible del tratado Roca-Runciman fue conservar el mercado inglés de carne enfiada, lo que favoreció especialmente a los ganaderos "invernadores" (los más poderosos del sector). Esto, sumado al control que lograron en dos nuevos organismos (la Junta Reguladora de Carnes y la Corporación Argentina de Productores de Carne, CAP), permitió a los invernadores escapar de la crisis sin verse afectados significativamente. Dentro de los grupos dominantes, los que más se vieron perjudicados por esa crisis fueron los pequeños productores ligados a la exportación de carne congelada, comúnmente denominados "criadores". El desplazamiento de los criadores dio lugar a una intensa pugna en el seno de los sectores dirigentes, que no cesó hasta 1935. A Alemania le cupo un papel importante en la superación de esta colisión entre invernadores y criadores, al transformarse a partir de ese año en el principal mercado de carne congelada argentina, como veremos más adelante.

Luego del pacto Roca-Runciman, con el cual intentó mejorar sus relaciones con el Reino Unido, la Argentina se concentró en redefinir los vínculos que la ligaban a países que ocupaban una posición secundaria (lo cual no quiere decir insignificante) en su comercio exterior. Dentro de ellos se encontraba el Tercer Reich, con el cual se iniciaron negociaciones que abrirían una nueva etapa en las relaciones bilaterales.

15. Eduardo Jorge, *Industria...*, cap. III.

En torno al convenio de 1934

Contemporáneamente a los cambios producidos en la Argentina, Alemania sufrió grandes transformaciones internas. Luego de la caída de numerosos gabinetes, producto de la fuerte crisis, el 30 de enero de 1933 el presidente de la República de Weimar, mariscal von Hindenburg, se vio forzado a nombrar como canciller a Adolf Hitler, quien llevó a cabo una radical transformación en su país. Dejemos que el representante argentino Eduardo Labougle nos narre la profundidad de esos cambios:

“...la acción desplegada por el partido nacional socialista desde su ascenso al poder (combativa, sistemática y enérgica) ha operado tal vuelco en el armazón político, administrativo, económico, financiero y cultural del Reich, que nada ha resistido a su empuje demoledor de lo existente, arrasando los partidos consagrados por largas tradiciones, quebrando el parlamentarismo, efectuando la unidad del Reich, siempre afectada por exigencias locales. Ha disuelto los sindicatos de las imponentes asociaciones obreras, núcleo poderoso del proletariado alemán. Ha iniciado una campaña antisemita que asombra al mundo, por la audacia y firmeza con que fue encarada [...] A los cinco meses de encontrarse en el poder, el partido nacional socialista realizaba casi en su integridad el programa de los 25 artículos, elaborado en 1932 por sus líderes, quebrando así todas las resistencias que se habían opuesto a su vertiginosa carrera.”¹⁶

Como ya se ha dicho, la estabilidad del canciller dependía de la solución del problema económico, cuyo renglón más acuciante lo conformaba la desocupación; la batalla contra ese problema constituyó el centro del primer “Plan Cuatrienal” que encaró el gobierno. Se comenzó a estimular a diversas actividades: industrias militares, industria de la construcción, planes de desarrollo caminero, industrias textiles y de calzados (con masivos pedidos de uniformes)¹⁷ y, en fin, se pusieron en práctica una serie de mecanismos económicos que, en principio, pueden compararse a la solución que lord Keynes plantearía poco después para sacar a los demás países desarrollados de la depresión. El plan tuvo éxito en el corto plazo y ya en 1934 la desocupación había disminuido a tres millones y medio de personas, verificándose hacia 1935 escasez de mano de obra en algunos sectores.¹⁸

Como decíamos en la introducción, esta reactivación aumentó de manera importante la demanda de materia primas y de alimentos; así, en plena crisis de divisas, la evolución interna estimuló la importación. Esto provocó un cuello de botella en la balanza comercial que intentó conjurarse con el “Nuevo Plan”

16. AMREC, Alemania, División Política, Memoria de la Legación, 1933.

17. Willhelm Treue, *Deutsche...*, p.739.

18. Willhelm Treue, *Deutsche...*, p. 740.

ideado por Hjalmar Schacht, ministro de Economía y presidente de la banca oficial de Alemania.

El "Nuevo Plan" para solucionar el problema de las divisas contemplaba tres aspectos: a) bilateralización del comercio exterior y de los pagos al extranjero mediante convenios con los principales *partenaires*; b) limitación cuantitativa de las importaciones, de acuerdo a una escala de prioridades y c) promoción de exportaciones mediante convenios de compensación, subvenciones a las exportaciones, depreciación parcial del marco y asignación de materias primas con un sesgo hacia los productores exportables.¹⁹

Dentro de estos lineamientos, el impulso al comercio con Latinoamérica y el sudeste europeo se convirtió en prioritario. Los factores que influyeron en ese sentido son fundamentalmente dos. En primer lugar, obviamente, estas regiones estaban en condiciones de proveer a Alemania los bienes que ésta necesitaba. En segundo lugar, era posible creer que aumentarían sustancialmente sus compras a Alemania si se negociaba convenientemente. De esta manera, se podría lograr un sistema comercial en el cual no hubiera necesidad de contar con divisas, en contraposición con el comercio desplegado con los países anglosajones. Por otra parte, la caída abrupta que había sufrido el comercio de Alemania con Latinoamérica como consecuencia de la crisis del 30 (más pronunciada que con otras naciones) daba esperanzas de que, con una buena estrategia de negociación, ese comercio se recuperara más rápidamente que en los demás casos.

En este contexto se envió una delegación a Sudamérica encabezada por Otto Kiep, con el objetivo de firmar convenios bilaterales que no necesitaran de transacciones con divisas, es decir, un comercio basado en el trueque. De esta forma, Alemania intentaría negociar un crecimiento de sus ventas al exterior que le permitiera abastecerse de los alimentos y las materias primas necesarios.

La delegación tenía instrucciones muy concretas: debía eliminar las restricciones existentes, salvar las dificultades de divisas y promover las exportaciones para igualar la fuerte descompensación que sufría la balanza comercial alemana.²⁰ En rigor de verdad, la delegación partió antes de la formalización del "Nuevo Plan". Sin embargo, los lineamientos generales de la política comercial ya habían sido esbozados, como lo demuestran no solo las instrucciones dadas a Kiep, sino también los resultados del Congreso de Comercio Exterior, llevado a cabo a principios de 1934, para tratar los problemas de la exportación alemana, en donde participaron funcionarios del gobierno y representantes de grupos comerciales e industriales como las empresas Krupp y Siemens. Los resultados del congreso anticipaban los lineamientos del "Nuevo Plan", tanto en las medidas económicas a tomar como en los mercados a privilegiar en el campo del comercio exterior.²¹

19. H.J. Schroeder, "Die Neue deutsche Sudamerikapolitik", en *Jahrbuch Für Geschichte Lateinamerikas*, N°6, 1969, p. 342.

20. H.J. Schroeder, "Die Neue...", p.342.

21. Daneri a Saavedra Lamas, AMREC, Alemania, División Comercial, expediente 7/1934, 28/4/1934.

La misión comenzó visitando en primer lugar a la Argentina, en junio de 1934. Para esa fecha, ciertos acontecimientos habían creado un clima de mayor distensión y acercamiento en comparación con los tensos momentos en que la crisis golpeaba con más fuerza. La Argentina experimentaba una mejoría económica, a la que no eran ajenos el alza de los precios de sus exportaciones y las expectativas que abría el convenio firmado con Inglaterra. Ahora se sumaban algunos elementos que marcaban cierto cambio de rumbo en la relación con Alemania. El 28 de marzo, por ejemplo, la Argentina otorgaba una concesión por cuatro años al Condor Syndikat y a Lufthansa, para encargarse del correo aéreo regular con Europa. Air France también recibió una concesión similar y ambas líneas acordaron trabajar en conjunto.²²

En febrero se bautizó a una importante avenida de Berlín como Avenida Argentina (Argentinischen Allee).²³ El 25 de mayo de 1934 se inauguró en Hamburgo un puente denominado "Argentinien Bruecke" (Puente Argentina).²⁴ En junio, la Universidad de Heidelberg, en ocasión de su 550º aniversario, otorgó el título de Doctor Honoris Causa al ministro de Relaciones Exteriores argentino, Carlos Saavedra Lamas, y a Ramón Castillo.²⁵

En ese clima de lenta distensión, una comisión encabezada por el subsecretario de Agricultura Carlos Brebbia, e integrada por el director general de Aduanas, Agustín Pinedo, el jefe de la División Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Daniel Antokoletz, el secretario de la Embajada de Londres, Pablo Santos Muñoz, el director de la Oficina de Control de Cambios, Edmundo Gagneux y el subdirector de Economía Rural y Estadística del Ministerio de Agricultura, Ovidio Schipetto, recibieron a la delegación alemana.²⁶

Los problemas que debieron resolver ambas delegaciones fueron numerosos. Por ello, las negociaciones resultaron mucho más complejas que las que la delegación alemana desarrolló con otros países sudamericanos. Uno de los negociadores argentinos resumió a posteriori las trabas que obstruían al comercio bilateral, recalcando la necesidad recíproca de revertir dichos problemas:

"La situación del intercambio comercial era difícil. Por ambos gobiernos se habían adoptado medidas restrictivas que amenazaban paralizar las corrientes de intercambio.

"Al bloqueo de fondos provenientes de las respectivas ventas efectuadas por cada país, se sumaba la casi absoluta falta de divisas por parte de Alemania.

"Esta última circunstancia, principalmente, obligó al gobierno de Alema-

22. Arnold Ebel, *Das Dritte Reich...*, p. 63.

23. AMREC, Alemania, División Política, expediente 25/1934.

24. AMREC, Alemania, División Política, expediente 15/1934.

25. AMREC, Alemania, División Política, expediente 14/1934.

26. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, año 1934-1935, tomo 1, p.271.

nia a llevar a cabo convenios con los demás países que le permitieron intercambiar los productos sin que se viera precisado a efectuar remesas de fondos. A estas convenciones se les llamó «Convenios de Compensación y de Pagos».

“Mediaba también de parte de Argentina interés en llegar a un arreglo comercial con Alemania a fin de concurrir en el abastecimiento de ese país, cuyo déficit iba negociando el gobierno del Reich con las naciones proveedoras mediante la distribución de los contingentes de importación.

“Teníamos también la necesidad de liberar los fondos que se hallaban bloqueados en Alemania.

“El interés capital de Alemania fincaba en obtener, mediante un convenio de compensación de ventas, el crédito necesario para adquirir la materia prima que utilizaban sus más importantes industrias, que no hubiera podido obtener de otro modo.

“De tal manera que existía conveniencia en resolver una situación que resultaba perjudicial para los dos países.”²⁷

Lamentablemente, no hemos podido encontrar material documental que registre la evolución de las negociaciones, por lo que en este caso, seguiremos el curso de los acontecimientos en base al ya citado libro de Arnold Ebel.²⁸

Desde el inicio, las negociaciones se vieron complicadas por una serie de problemas. En primer lugar, los alemanes plantearon la imposibilidad de comprar carne, algo que contrariaba las expectativas de la Argentina. Además, se toparon con la negativa argentina de acordar un intercambio sin divisas, debido a la necesidad de obtener un saldo para utilizar en el pago de la deuda externa y en la remesa de capitales de las empresas extranjeras radicadas en el territorio.

Un tema que también trajo complicaciones fue el de la interpretación de las estadísticas, muy diferentes en cada país, lo cual llevaba a discrepancias sobre quien tenía, en realidad, una balanza comercial favorable. La principal fuente de diferencias se planteaba debido a que en la Argentina se imputaba de acuerdo al país en donde las mercancías desembarcaban, aunque éstas prosiguieran por tierra hacia otro destino. Así, muchos cargamentos destinados a Alemania, que desembarcaban en Amsterdam, figuraban en las estadísticas argentinas como exportaciones a Holanda. Por este motivo, consideramos más confiables a los guarismos alemanes, basándonos en ellos en el presente trabajo.²⁹

Estos puntos contrariaban objetivos primordiales de la política económica y exterior argentina. En la medida en que los grupos ganaderos tenían una influencia decisiva en el gobierno argentino, la estrategia anticrisis de éste

27. Ovidio Schipetto, *Política económica internacional* (Buenos Aires), p.134.

28. Arnold Ebel, *Das Dritte Reich...*, pp. 100 a 110.

29. Andrés Musacchio, “Comercio y política, las relaciones argentino-alemanas 1930-1939”, IX Jornadas de Historia Económica, Buenos Aires, 1988.

giraba en torno a la recuperación y conquista de nuevos mercados para la carne. Por otra parte, existía una firme determinación de continuar escrupulosamente con el pago de la deuda externa. Algunos autores llegaron a planear, inclusive, que ésta fue la causa principal de la adopción de un régimen de control de cambios, lo cual está indicando la importancia del pago de la deuda en la estrategia del gobierno.³⁰ Por esos motivos, ambos problemas complicaron mucho el avance de las negociaciones.

Un tema de discusión importante se relacionaba con la existencia de fondos bloqueados en ambos países. En la Argentina, el sistema de control de cambios puesto en vigencia en 1931 no condicionaba la obtención de permisos de importación a la asignación previa de divisas. Por lo tanto, las importaciones excedieron al monto de las divisas vendidas por la Comisión de Control de Cambios, lo cual dio lugar a "fondos bloqueados o congelados" que, en definitiva, engrosaban la deuda externa nacional.³¹ En Alemania, un sistema parecido, llevado a la práctica por el Reichsbank, condujo a resultados similares.³² Retomaremos inmediatamente el análisis de este problema para ver su solución, ligada a lo que se denominó "Cláusula Roca" que analizaremos a continuación.

De la misma manera que en el pacto Roca-Runciman, la Argentina exigía que el convenio con Alemania le garantizara el derecho de utilizar parte de los ingresos provenientes de las exportaciones para el pago de la deuda con el exterior. Esto implicaba lisa y llanamente un saldo comercial favorable que contrariaba las órdenes que tenía la misión alemana, consistentes en lograr un intercambio sin divisas.

Los dos últimos problemas planteados tendrían solución conjunta. Según lo acordado, se garantizaba a la Argentina un saldo comercial favorable ("Cláusula Roca"), fijado en 11 millones de RM. Además, se autorizaba a los importadores alemanes a depositar hasta 5 millones de RM en el Reichsbank para pagar deudas a exportadores argentinos. Sin embargo, la Argentina utilizaría esos 16 millones de RM para cancelar los fondos bloqueados a Alemania, estimados en dicho monto. Por su parte, la contrapartida en pesos de esa suma sería utilizada por Alemania para saldar los fondos bloqueados a la Argentina.³³

Salvado el problema de la "Cláusula Roca", ambas naciones firmaron un convenio de compensación, que evitaba transferencias de divisas, exigiendo la Argentina una cuota de compras por parte de Alemania similar a la de 1933.

Este principio de acuerdo fue rechazado en Berlín, debido a que la "Cláusula Roca" implicaba un saldo comercial favorable para la Argentina, contrariando los objetivos fijados por el Reich. Por eso se envió la orden de romper negociaciones si no se aceptaba en su totalidad la posición alemana.

30. Ver Beveraggi Allende, *El servicio del capital extranjero...*, pp. 157-160.

31. Beveraggi Allende, *El servicio del capital extranjero...*, caps VIII y IX.

32. H.J. Schroeder, "Die Neue...", p.340.

33. Arnold Ebel, *Das Dritte Reich...*, pp.107-108.

Sin embargo, en el ínterin sucedieron varios acontecimientos que fortalecieron la posición argentina en las negociaciones. El primero de ellos estaba relacionado con las pérdidas en las cosechas norteamericanas. Esto llevó a un aumento en los precios de los cereales y a una demanda creciente de esos productos a la Argentina. Por este motivo, Alemania perdió importancia como mercado.

Dos nuevos acontecimientos, ligados al problema de las carnes (punto neurálgico del comercio exterior argentino), se sumaron a las complejas negociaciones. En primer lugar, se concretó un aumento de las ventas de carne congelada a Italia, elemento que repercutió negativamente en la posición alemana. Pero lo más importante fue el informe de la Legación argentina en Berlín de que Alemania había comprado 65.000 vacunos a Dinamarca, hecho que provocó gran desconfianza en los negociadores argentinos, debido a la ya citada negativa alemana de comprar carnes a la Argentina.

Por otra parte, el conocimiento que la Argentina tenía respecto a las necesidades de Alemania le daba un margen de maniobra amplio, siendo posible también que hayan existido presiones sobre la delegación alemana por parte de los grupos económicos germanos radicados en la Argentina. Por último, no puede descartarse que la Argentina haya recibido "sugerencias" por parte de Gran Bretaña y los Estados Unidos, aunque no hay pruebas que confirmen esta suposición.

De esta forma, el 28 de noviembre se firmó el Convenio Comercial y de Pagos que complementaba al Tratado de Amistad y Comercio de 1857. Es interesante destacar algunos aspectos importantes del convenio. La Argentina logró que se respetase su pedido de mantener un saldo comercial favorable; además, se le concedía una franquicia para ingresar uvas entre enero y junio, punto largamente anhelado por Buenos Aires. Ambos países se comprometían a que sus importadores tuvieran un tipo de cambio no menos favorable que el de los importadores de cualquier otra nación. Se designó una comisión mixta con asiento en Buenos Aires, encargada de decidir sobre las diferencias de interpretación que el convenio acarrease. La validez del mismo se estableció en un año y se lo consideraba vigente por otro si no era denunciado con dos meses de anticipación por alguna de las partes.³⁴

Como anexo al convenio, se fijaron los volúmenes mínimos de mercancías que se comprometía a comprar Alemania (ver cuadro 4).

El elemento más novedoso para la Argentina era la propuesta alemana de una compensación entre las importaciones y las exportaciones.

Esto se iba a transformar en un punto conflictivo en la medida en que esta compensación no pudo lograrse, tanto por las crecientes necesidades de Alemania como por las dificultades en incrementar sus exportaciones hacia la Argentina.

34. El texto del convenio en Ovidio Schipetto, *Política económica...*, pp.200-201 y Cámara de Comercio Argentino-Alemana, *Wirtschaftsbericht*, 1934, pp.33-34.

CUADRO 4
Contingente de exportaciones argentinas para 1935
(en toneladas)

Producto	Cantidad	Producto	Cantidad
centeno	20.000	manteca de cerdo	2.000
trigo	90.000	<i>premier jus</i>	3.000
cebada forrajera	80.000	manteca de vaca	1.000
cebada	20.000	huevos	500
maíz	170.000	lana	30.000
semilla de nabo	1.000	cueros salados	32.000
semilla de girasol	3.000	cueros secos	6.000
semilla de lino	185.000	cueros de yegua	400
algodón	10.000	cueros lanares	700
madera quebracho	14.000	cueros de reptiles	100
sebo	25.000	tripas sal. y secas	10.000
menudencias de carne	500	tortas oleaginosas	60.000
extracto de carne	750	ext. de quebracho	42.000

Fuente: AMREC, Alemania, División Comercial, expediente 13/1935.

Las repercusiones del convenio

Las opiniones que produjo el convenio no fueron unánimes. En Berlín no satisfizo las expectativas, debido a la existencia de un saldo comercial que favorecía a la Argentina, contrariando los objetivos trazados para la delegación teutona. El canciller alemán von Neurath, opinaba, sin embargo, que si bien el convenio no concretaba todas las esperanzas de las dos partes, era adecuado para la introducción de mercancías argentinas en Alemania y garantizaba a los productos industriales alemanes un mercado importante.³⁵

Los círculos económicos germanos, así como las autoridades argentinas, se mostraron más conformes. En un desayuno en el Club Alemán de Buenos Aires, en donde se celebraba la firma del tratado y al que asistieron como invitados especiales el ministro de Relaciones Exteriores Carlos Saavedra Lamas, el ministro de Agricultura Luis Duhau y el embajador alemán von Thermann, el presidente de la Cámara de Comercio Argentino-Alemana decía:

“La obra realizada ha puesto, en cierta medida, un término al estancamiento peligroso que, lejos de constituir solo una amenaza, se había

35. Reportaje publicado en *La Nación*, reproducido en el diario *Koelnische Zeitung*, de Colonia, el 20/10/1934.

convertido, hace más de un año, en una lamentable realidad para el intercambio argentino-alemán". Y proseguía: "El gobierno de esta república ha acogido favorablemente a los negociadores alemanes y ha atendido los puntos de vista alemanes en lo posible y dentro de las líneas de conducta que la Argentina se ha trazado para el saneamiento y la defensa de su propia situación económica.

"El convenio recientemente firmado abre, a mi entender, una nueva época en la historia de las relaciones económicas de Argentina y Alemania".

Saavedra Lamas, afirmaba que:

"Creemos que, cuando el canal se trace, siguiendo el declive del terreno, es decir, sobre una tradición histórica de vinculaciones tan antiguas, marchará por él un gran caudal de intercambio recíproco, que se irá acrecentando con el tiempo, y pensemos, como decía el Presidente de la Cámara de Comercio, que este convenio marcará una nueva época en sus relaciones recíprocas. [...] Brindemos pues, señores, por la prosperidad de Alemania, por su grandeza y por las autoridades que la rigen."³⁶

En el informe anual de la Cámara de Comercio argentino-alemana, por su parte, se decía:

"El problema de las divisas se agudizó en 1934 hasta llegar a ser la traba de más peso del comercio argentino-alemán y puso en serio peligro el mantenimiento del ya reducido intercambio de mercancías. Por eso la Cámara y los círculos comerciales alemanes saludaron con gran satisfacción cuando en julio arribó la 'Misión Comercial para Sudamerica' a Buenos Aires y entabló negociaciones con el gobierno argentino."³⁷

Algunas implicancias del acuerdo

Por intermedio de este convenio, conforme a las nuevas tendencias de sus políticas exteriores en el campo económico, ambas naciones buscaron reavivar un comercio bilateral duramente golpeado por la crisis. El embajador alemán definía las perspectivas del mismo:

"El amplio volumen y la grandísima importancia de las relaciones económicas existentes entre Alemania y la República Argentina son hartamente conocidas, y puedo limitarme a mencionarlas en pocas palabras. Si la Argentina con su inmensa producción agrícola es capaz de satis-

36. Cámara Wirtschaftsbericht 1934, pp. 12-15.

37. Cámara Wirtschaftsbericht 1934, p. 7.

facер los pedidos alemanes de materias primas, Alemania, con las innumerables variedades de su producción industrial, puede proveer a la Argentina de todos los artículos manufacturados, de manera que estos dos países parecen desde un principio predestinados a una estrecha colaboración económica y a un intenso y provechoso intercambio mercantil.³⁸

Las declaraciones de von Thermann son similares a las de otros diplomáticos del gobierno alemán que se referían a las perspectivas que brindaba una relación más estrecha con diversos países latinoamericanos.³⁹ Y aquí está la clave del tipo de relación buscada por Berlín. Alemania necesitaba con urgencia materias primas y alimentos que podía obtener en América latina a cambio de su producción de artículos manufacturados, haciendo suyo el precepto familiar en la Argentina de "comprar a quien nos compra". Esto puede apreciarse en los cuadros 5 y 6, que discriminan los principales rubros de intercambio con el país del Plata.

CUADRO 5
Exportaciones argentinas a Alemania
(en toneladas/en millones de RM)

Años	Alimentos y bebidas	Mat. prim. y prod. semielaborados	Prod. terminados
1932	699.321,9/34,2	623.564,0/114,7	409,5/1,0
1933	390.375,8/67,6	543.329,1/123,9	148,5/0,5
1934	366.837,7/26,2	496.762,7/125,0	268,9/0,4
1935	305.879,5/24,7	432.314,4/117,6	225,9/0,3
1936	297.635,4/33,0	272.361,8/81,0	9.484,9/4,5
1937	2.175.768,0/204,4	272.261,0/87,4	5.237,0/2,8
1938	1.065.995,0/115,6	296.623,0/98,6	3.878,0/1,6

La decisión de introducirse en Latinoamérica era tan firme, que poco a poco intentaron avanzar sobre posiciones antes vedadas. Así, en el caso argentino, se tenían antes de 1934, pocas esperanzas de poder lograr cierto grado de influencia. Por eso, un periódico comentaba que "debido al Convenio Roca, Inglaterra goza de ventajas tan grandes que prácticamente

38. Conferencia de von Thermann en L. R. 8 Radio París, transcripto en AMREC, Alemania, División Política, expediente 13/1935.
39. H. Schroeder, *Die Vereinigten Staaten*,... p. 318.

CUADRO 6
Importaciones argentinas desde Alemania
 (en toneladas/en millones de RM)

Años	Alimentos y bebidas	Mat. prim. y prod. semielaborados	Prod. terminados
1932	1.073,8/0,5	271.124,7/6,5	126.761,0/83,1
1933	1.527,7/0,5	270.789,9/5,7	152.437,7/94,1
1934	1.473,7/0,4	329.074,0/6,4	134.316,1/80,2
1935	1.654,4/0,4	225.657,6/4,8	145.153,5/91,9
1936	1.763,3/0,7	268.170,0/5,8	137.012,8/91,2
1937	809,0/1,0	438.360,0/8,0	241.058,0/138,1
1938	832,0/0,8	360.718,0/7,3	209.038,0/139,2

Fuente de cuadros 5 y 6: elaboración propia sobre datos de la Cámara de Comercio Argentino-Alemana, *Wirtschaftsberichte* 1932-1938.

la asignación de las divisas equivale a privilegio de importación y la posición dominante de Inglaterra en la Argentina está asegurada por tiempo indeterminado.⁴⁰

Todavía resonaban las palabras que el presidente del Banco de Inglaterra, Otto Niemeyer le dijera al director del Reichsbank: en Argentina "Hands off".⁴¹

Sin embargo, dos años después, las perspectivas eran totalmente distintas. En 1936 la Argentina debió renovar el convenio firmado con Gran Bretaña tres años antes. Como consecuencia de las presiones sobre el gobierno inglés de los miembros del Commonwealth y de los propios ganaderos británicos competidores de los productos locales, el nuevo tratado, conocido como Malbran-Eden, era aún más desfavorable para la Argentina que el tratado anterior. A tal punto, que las carnes argentinas se vieron gravadas con fuertes impuestos aduaneros al entrar al territorio británico.

La prensa alemana siguió con atención las negociaciones anglo-argentinas, sacando conclusiones sobre la política que debía seguir a partir de allí el país europeo. Según una publicación de un instituto de Hamburgo,

"La política comercial alemana tendrá la tarea, en la próxima renegociación del convenio comercial con Argentina, de mostrar las debilidades del nuevo tratado anglo-argentino."⁴²

40. Citado en AMREC, Alemania, División Comercial, expediente 7/1934.

41. Documento de la Auswaertiges Amt, Abt III, Wirtschaft, Sudamerika, publicado en Schroeder, *Die Neue deutsche...*, p.365.

42. Revista *Wirtschaftsdienst*, agosto de 1936, p.1826.

Y la Cámara de Comercio Argentino-Alemana añadía:

“Queda para la Argentina sufrir las consecuencias de esa posición (la emergente del convenio Malbran-Eden) y volverse después hacia aquellas naciones que puedan ser grandes compradoras de sus mercancías, en particular las pecuarias.”⁴³

Alemania vislumbraba entonces la decadencia inglesa y su posible pérdida de influencia en la Argentina, aprestándose a reemplazarla en el rol de potencia hegemónica. Lejos habían quedado ya los temores de 1934. Pero también los Estados Unidos notaban la declinación británica, e intentaban acrecentar su influencia, continuando así un proceso iniciado en la década anterior. La superposición de intereses entre los Estados Unidos y Alemania los llevaría a una disputa económica que tuvo repercusiones en toda Latinoamérica. La Argentina también fue un campo de batalla entre ambas potencias, aunque con la característica de que ese conflicto no fue tan acentuado como, por ejemplo, en el Brasil. La raíz de esto residió en las diferentes estrategias de ambos países.

Alemania intentó reproducir en la Argentina el modelo inglés, intercambiando bienes industriales por materias primas y alimentos. Esta estrategia no contemplaba una masiva radicación de inversiones que apoyasen un proceso local de sustitución de importaciones, sino que tendía a fortalecer la clásica división internacional del trabajo.

Los Estados Unidos, por su parte, basaban su expansión en la Argentina en el desarrollo de industrias sustitutivas de importaciones, contracara del proceso de sustitución de exportaciones que se operaba en su propio territorio.

La contradicción de intereses entre ambos países se vería potenciada por la expansión de las organizaciones del partido nacional socialista en toda Latinoamérica desde 1937. Sólo a partir de allí se generaría un campo de tensión entre los gobiernos latinoamericanos y Alemania, que sería aprovechado por los Estados Unidos para proponer una unión panamericana que, en el fondo, y por lo menos hasta el estallido de la guerra, parecía responder más a conflictos económicos que políticos.

Nuevos problemas para el intercambio

La firma del convenio de 1934 no implicó una inmediata reactivación del comercio bilateral debido a la persistencia de diversos problemas. Los objetivos del Nuevo Plan impulsado desde Alemania se estructuraban en torno a la factibilidad de un intercambio sin divisas, para lo cual era imprescindible un incremento de sus exportaciones. Sin embargo, la evolución de los precios de las manufacturas germanas las tornaba poco competitivas en el mercado internacional. El encargado de las relaciones económicas de la Auswaertiges Amt,

43. Cámara, Wirtschaftsbericht, 1936, p.15.

Hans Kroll, creía que las razones del magro crecimiento de las exportaciones alemanas no debía buscarse en un supuesto boicot, sino en un problema de precios, en donde tenían ventajas otros competidores como Gran Bretaña, EE.UU., Japón o Bélgica.⁴⁴

A esto debe agregarse que el crecimiento de la demanda interna y la intensificación de la carrera armamentista tornaban cada vez más difícil lograr un mayor saldo exportable. Según le expresa Labougle al ministro del Interior, Castillo, "cuanto mayores son los trabajos para el aumento del ejército, de la armada y de la aviación, cuanto más energía se distraiga en esta clase de actividades, naturalmente las exportaciones no seguirán un aumento proporcional como se desea".⁴⁵ Los plazos de entrega también conspiraban contra el comercio exterior, ya que, debido a la escasez de materias primas, se tornaban excesivos. A tal punto influía este problema, que se consideraba probable poder duplicar las exportaciones si se lograba reducir el plazo de entrega de los diez a doce meses habituales a un lapso de entre dos y cinco meses.⁴⁶

Por supuesto que todo cambio de estrategia en las formas de pago resultaba inviable debido a las continuas crisis de divisas, que se acentuaban en los primeros meses del año. Esto perjudicaba adicionalmente al intercambio con la Argentina, ya que ése era el momento en el cual se concentraban las compras a Buenos Aires. Agravando aún más el panorama, los exportadores argentinos exigían el pago al contado, mientras los importadores diferían sus pagos a 90 o 180 días.⁴⁷ A esto se le sumaban los importantes atrasos en los pagos de las compras oficiales del gobierno argentino, lo cual motivaba fuertes protestas y falta de credibilidad en los proveedores alemanes.⁴⁸

Las intenciones argentinas de mejorar sus relaciones con Alemania se veían dificultadas por la competencia del Brasil. Este país se mostraba más receptivo hacia los productos alemanes, lo cual le permitió negociar sus propias exportaciones más favorablemente, abasteciendo a Alemania de productos sustitutivos de los argentinos, como el algodón, la lana (en cuyas colocaciones desplazó totalmente a la Argentina), cueros, maderas e incluso, aunque muy esporádicamente, carne. Naturalmente, las importantes exportaciones argentinas de cereales y lino no se vieron afectadas.⁴⁹

El tema preocupa a la Argentina, escribiendo en 1937 el embajador Labougle lo siguiente:

"Ahora corresponde considerar en detalle el comercio argentino-alemán. Como lo significo en páginas precedentes, en vez de aumentar, se mantie-

-
44. Documento de la Auswaertiges Amt, Abt III, Wirtschaft, Sudamerika, publicado en Schroeder, *Die Neue deutsche...*, pp. 350-360.
45. AMREC, División Comercial, expediente 1/1936 y Arnold Ebel, *Das Dritte Reich...* p.122.
46. AMREC, División Comercial, expediente 16/1935 y Arnold Ebel, *Das Dritte Reich...* p.122.
47. Alfred Schneider, "Deutschlands Lateinamerika-handel auf neuen Wegen", *Revista Wirtschaftsdienst* (Hamburgo, enero 1936), p. 17.
48. AMREC, Alemania, División Asuntos Económicos y Consulares, expediente 19/1937.
49. AMREC, División Comercial, expedientes 26 y 41/1936.

ne en su curva descendente, mientras el Brasil ha pasado a ocupar el primer renglón en el comercio alemán con la América Iberoamericana. Las razones de esta situación desfavorable para nosotros se debe, según lo he hecho notar reiteradamente, en el sistema de convenio comercial adoptado y principalmente en el régimen de cambio impuesto en el Brasil. Como el ministro conoce, el marco se cotiza en el país vecino con un fuerte desagio, lo que facilita grandemente las transacciones... El desagio del marco, en ese país, viene a ser como un prima de exportación, sin que sea necesario a las autoridades financieras del Reich recurrir a los expedientes que son conocidos.⁵⁰

A pesar de todos estos problemas, el intercambio bilateral a partir de 1935 observa un ligero repunte, que se va a acentuar en 1937. Esto se debe a nuevos factores que transformaron estructuralmente dicho intercambio.

La carne, esa obsesión de los años '30

Alemania había sido en la década anterior un importante mercado para las carnes congeladas de la Argentina. La crisis y las nuevas prioridades del gobierno teutón contribuyeron a la destrucción temporal de este comercio en la primera mitad de la década de 1930. Los esfuerzos argentinos por reiniciar los embarques de carne se revelaron estériles. Dejemos que el embajador Labougle nos narre lo ocurrido.

“Desde mi arribo a Berlín, tuve como preocupación primordial obtener o reabrir el comercio de carnes congeladas con Alemania. En el archivo del ministerio constan las gestiones realizadas. Las inicié entonces ante el mismo ex Canciller del Reich señor von Papen... Pero todas las gestiones hechas por vías diplomáticas resultaban infructuosas, recibiendo amables negativas. Había de por medio la gran oposición de los agrarios que en aquella época gozaban de conocido prestigio e influencia en las altas esferas gubernamentales. Fue la llegada del nacional socialismo, con todos los entusiasmos y dinamismo con los que tomaron el poder, lo que permitió aprovechar la coyuntura intensificando mis trabajos ante los miembros más conspicuos del nuevo gobierno y preparar el ambiente y obtener lo que era tan conveniente para nuestras vinculaciones comerciales. Empero, debió pasar el primer acuerdo comercial de 1934, sin obtenerse aún lo que pudo conseguirse luego...⁵¹

Así, a partir de 1935 se producirán diversos hechos de distinta índole que permitirán reanudar el comercio de carnes con el Reich.

50. AMREC, Alemania, Memoria anual de la Embajada, año 1937.

51. AMREC, Alemania, División Política, expediente 27/1938.

En primer lugar, Alemania intentó mejorar su posición recurriendo a una táctica más "elástica", dentro de la cual podía aceptarse la incorporación de un pequeño contingente de carne que debía ser presentado como un logro de la delegación argentina en las negociaciones para la renovación del convenio de 1934.⁵²

Sin embargo, razones de más peso impulsaron la aceptación de un contingente de carne. Se produjo en Alemania una merma de la hacienda como consecuencia de factores climáticos que diezmaron la producción de forrajes para alimentación del ganado. Por otro lado, el aumento de la ocupación trajo aparejado un crecimiento de la demanda. Esto obligó a una política rigurosa: racionamiento, control de precios e importaciones.⁵³

Es así que al renovarse el convenio se fijó una cuota de importación de carne congelada de 10.000 toneladas, con la posibilidad de compras de 25.000 toneladas más, dependiendo éstas de compras gubernamentales argentinas a Alemania.⁵⁴

Aunque la Argentina no era el proveedor exclusivo de carne congelada, ya que Alemania firmó otros convenios con Uruguay y Brasil, el comercio cárnico argentino-alemán adquirió gran dinamismo. (Ver cuadro 7).

De allí en más, las negociaciones bilaterales se transformaron en un ajedrez en torno a la cuestión de las carnes. Alemania intentaba mejorar su posición consintiendo un progresivo incremento en sus compras de dicho producto, y la Argentina concedía importantes beneficios para asegurar ese mercado. De esta manera, Alemania comenzó a invadir territorios que antaño formaban parte del "monopolio" inglés: desde el gobierno argentino se triplicaron las compras oficiales, que incluyeron materiales ferroviarios y locomotoras.

Estos hechos apuntalan las afirmaciones sobre la estrategia alemana ante la declinación británica que esbozábamos en páginas anteriores.

Según plantea Arnold Ebel, contemplar la demanda argentina con respecto a las carnes permitió a los alemanes mejorar sensiblemente su posición y hacer aceptar al gobierno argentino una serie de posiciones que se habían fijado como meta, a saber, prolongación del convenio por dos años; reducción de las cuotas de importación; mantenimiento del contingente de carne ligándolo a compras estatales por parte de la Argentina; disminución de compras alemanas en los primeros meses del año (meses en los que se realizaba la mayor parte de las exportaciones argentinas), etc.⁵⁵

En el mismo sentido, la Cámara de Comercio Argentino-Alemana apunta dos años más tarde: "Desde hace años Alemania sabe valorar a la Argentina como buen comprador de sus productos industriales; pero también Argentina empieza, en particular desde el desarrollo comercial de los últimos años,

52. Arnold Ebel, *Das Dritte Reich...*, p.221.

53. AMREC, Alemania, División Comercial, expediente 26/1936.

54. Arnold Ebel, *Das Dritte Reich...*, p.124.

55. Arnold Ebel, *Das Dritte Reich...*, p.191.

CUADRO 7
Exportaciones argentinas de carne
(en miles de toneladas)

Año	Total	Congelada	% de congel. sobre el total	congelada a Alemania	% de congel. exportada a Alem.
1928	579,2	124,7	21,5	23,8	19,1
1930	506,7	98,7	19,5	14,4	14,6
1931	490,8	83,7	17,1	1,1	1,3
1932	451,3	36,6	8,1	0,8	2,3
1933	438,5	31,5	7,2	0,6	1,9
1934	446,7	31,6	7,1	0,6	2,0
1935	451,7	30,7	6,8	4,9	16,2
1936	473,5	39,7	8,4	19,7	49,8
1937	523,7	92,2	17,6	46,5	50,5
1938	524,3	102,7	19,5	49,1	47,8

Fuentes: elaboración propia sobre datos de los *Anuarios del Comercio Exterior de la Dirección General de Estadísticas de la Nación*.

a reconocer la importancia de Alemania como el segundo receptor de sus productos de una manera creciente".⁵⁶

La Argentina no dudó en recurrir a presiones para lograr la introducción de sus carnes en el país europeo. En julio de 1936, por ejemplo, Alemania necesitó abastecerse de maíz con urgencia, debido a las magras existencias locales. Para eso recurrió a Buenos Aires con la propuesta de un negocio especial. Pero la Argentina condicionó el abastecimiento de maíz a compras extraordinarias de carne congelada, en la proporción de dos toneladas por cada cien de maíz. Berlín se vio obligado a aceptar, aunque consiguió que el gobierno argentino se comprometiera a efectuar compras de productos alemanes por un valor similar al de la carnes.⁵⁷

Hacia mediados de 1937, las prioridades alemanas orientadas hacia la compra de granos y las dificultades para conseguir bodegas en los barcos frigoríficos habían llevado a una disminución de las compras de carne. Por eso, la Argentina exigió un incremento en los pedidos oficiales de dicho producto, apuntando que las importaciones de productos alemanes realizadas por el gobierno se habían triplicado en los últimos tiempos, sin que su par

56. Deutsche Handelskammer, *Wirtschaftsbericht 1938*, Buenos Aires, p.7.

57. Arnold Ebel, *Das Dritte Reich...*, p.124.

germano mostrase reciprocidad. Daba a entender, además, que ésta era la condición para nuevas compras.

La embajada alemana en la Argentina opinaba al respecto que la posición argentina debía ser contemplada si no se deseaba ingresar en la próxima renegociación del convenio de 1934 con un importante hándicap. El gobierno alemán respondió enviando un pedido por 10.000 ton. de carne. Sin embargo, y dada la escasez de divisas que padecía Alemania, las compras realizadas no dejaban margen para importar granos. Por eso, en la renegociación del convenio, Berlín plantearía la eliminación de los contingentes de importación obligatorios, posición aceptada por la Argentina, con la condición de fijar una cuota de importación de carne de 50.000 ton.⁵⁸

Es así como Alemania se transformó, a partir de 1937, en el principal comprador de carne congelada argentina, absorbiendo alrededor del 50% de dichas exportaciones. De todas maneras, los límites de las ventajas que esto podía darle en las negociaciones se encontraba acotado por la participación menor que este producto tenía en el comercio exterior argentino y por la posición económica que ocupaba el sector encargado de producirla, determinante de su capacidad para influir en la toma de decisiones del gobierno. Esto nos lleva a aproximarnos a las estructuras del poder en la Argentina de los años '30.

Los grupos económicos internos frente al problema de las carnes

Para explicar por qué el gobierno argentino mostraba tanto interés en la venta de carne congelada a Alemania, debemos centrar la atención en el conflicto que planteó la crisis de 1930 en el seno de los sectores ganaderos. Si aceptamos la existencia de dos grandes grupos diferenciados, los criadores, vinculados a la exportación de carne congelada, y los invernadores, cuyo ganado, de mejor calidad, era adecuado para producir carne enfriada,⁵⁹ podemos decir que la crisis golpeó mucho más duramente a los primeros en la medida en que perdieron gran parte de sus mercados exteriores y sufrieron todas las consecuencias de la violenta caída de los precios internacionales. Los invernadores, con más recursos de índole económica, pudieron trasladar el impacto de la crisis sobre los criadores y consumidores, "curándose en salud".

58. Arnold Ebel, *Das Dritte Reich...*, pp.177-179.

59. Nos parecen convincentes y bien fundados los trabajos que han sustentado esa hipótesis, entre los que se destacan Horacio Giberti, *El desarrollo agrario argentino* (Buenos Aires, 1964); Miguel Murmis y J.C. Portantiero, *Estudios sobre los orígenes del peronismo* (Buenos Aires, 1988); Ricardo Ortiz "El aspecto económico de la crisis del '30" en *La crisis del '30*, TI (Buenos Aires, 1983); Rodolfo Puiggrós, *Libre empresa o nacionalización de la industria de la carne* (Buenos Aires, 1957); Peter Smith, *Carne y política en la Argentina* (Buenos Aires, 1968); Horacio Pereda, *La ganadería argentina es una sola* (Buenos Aires, 1939).

Estos poseían las tierras de invernada, únicas en condiciones de engordar el ganado con suficiente calidad para la producción de *chilled*; además, tenían una mayor concentración de tierras, con lo que pudieron asegurar entregas constantes y voluminosas a los frigoríficos, los cuales comenzaron a comprar en las estancias, con lo que los invernadores gozaron de un tratamiento diferencial. Por otra parte, si los frigoríficos reducían los precios de sus compras, los invernadores estaban en condiciones de trasladar esta reducción a los criadores, evitando una caída de sus ganancias.

Pero además, los invernadores contaban con una influencia significativa dentro del poder político. El gobierno surgido del golpe de estado que derrocó a Yrigoyen fue apoyado por los sectores pecuarios tradicionales, que pueden asimilarse al grupo de los invernadores. Son ellos quienes controlaron el aparato del estado a partir de la asunción de Agustín P. Justo como presidente de la nación, con una fuerte presencia en el poder ejecutivo a través de representantes en los puestos clave y con una poderosa participación en el parlamento.⁶⁰

Por eso, no es extraño que los primeros pasos del gobierno hayan derivado en medidas altamente beneficiosas para el sector invernador, cuyo hito mayor es el pacto Roca-Runciman, que reconoce "plenamente la importancia que la industria de la carne vacuna enfiada tiene en la vida económica de la Argentina", según proclama su texto.

Estos hechos nos llevan a pensar que, en una crisis como la de 1930, donde la masa de ganancia realizable se redujo considerablemente, el grupo más fuerte, el invernador, volcó las pérdidas sobre el más débil. Por otra parte, también estaba en condiciones de emprender nuevas actividades. De esta forma, algunos ganaderos comenzaron a invertir en la industria o se vincularon a ella a través de grupos financieros, encontrando una manera de capitalizar su renta agraria.⁶¹ A los criadores solo les quedó padecer, organizarse y protestar.

Esta protesta sistemática de los criadores caracteriza la primera mitad de la década y tiene una importante repercusión en el Congreso de la Nación, que ha sido suficientemente investigada en el ya citado trabajo de Peter Smith, entre otros. Sin embargo, debido al grado de virulencia que revela la disputa entre invernadores y criadores, creemos que debería profundizarse el análisis sobre los motivos que llevaron a la desaparición de las manifestaciones del conflicto a partir de 1935.

Nuestra hipótesis en ese sentido es la siguiente: la reapertura del mercado de carnes congeladas alemán morigeró, por lo menos coyunturalmente, el conflicto entre criadores e invernadores. Si la disputa entre estos grupos se había originado en el violento desplazamiento que padeció el sector criador

60. Miguel Murmis, J.C. Portantiero, *Estudios...*, pp. 8-9, y Mario Rapoport, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas: 1940-1945* (Buenos Aires, 1980), entre otros.

61. Miguel Murmis, J.C. Portantiero, *Estudios...* en p.22 traslucen esa hipótesis.

como consecuencia de la Gran Depresión, esta pugna se zanjó con la apertura de nuevos mercados que reinsertaron a los criadores en los circuitos comerciales. En este sentido, el mercado externo desempeñó un papel fundamental, si bien no único. La solución del conflicto también estuvo ligada a una mayor participación de los productores en el abastecimiento del mercado interno argentino. Esto explicaría en gran medida el período de relativa tranquilidad entre los dos grupos en cuestión entre 1935 y el estallido de la guerra.

Dentro del mercado externo fue vital el papel que comenzó a jugar Alemania, en un proceso que no siempre resultó simple, sino que tuvo marchas y contramarchas. Por lo tanto, era muy importante para concretar esa apertura un arduo proceso de negociación por parte del gobierno argentino y, en particular, del Ministerio de Agricultura.

La influencia de la "oligarquía" ganadera en el gobierno no había disminuido. Como dice Mario Rapoport, a principios de la década del 40 "aún seguía teniendo un peso decisivo en el seno de las clases dirigentes el viejo núcleo oligárquico que representaba a los grandes propietarios rurales".⁶²

Los invernadores seguían liderando una alianza con grupos industriales en el seno del estado, que se reflejaba en el mantenimiento de líneas directrices de política económica con matices "industrialistas" que, lejos de modificarse, se profundizaron a partir de 1935. Esta política de "industrialización" era resistida por los criadores, quienes creían que podía significar la pérdida de mercados en represalia por sustituir importaciones. A pesar de ello, estos últimos no lograron torcer el rumbo económico.

De manera que si la correlación de fuerzas que se articularon en torno al estado argentino no se vio modificada significativamente (aun cuando la organización de los criadores les dio cierta capacidad para luchar por sus intereses), debería explicarse cómo los criadores lograron recomponer su situación lentamente, luego de haber sido desplazados al inicio de la crisis. Con más razón aún, si tenemos en cuenta que son los propios representantes del grupo invernador en el Ministerio de Agricultura quienes negociaron con Alemania.

Sugerimos que entre los grupos ganaderos argentinos existía una solidaridad de intereses, que, no obstante, no era sinónimo de identidad. En la medida en que ambos estaban vinculados muy estrechamente al mercado mundial, los movimientos en la coyuntura económica internacional generaban conflictos y armonías entre los grupos en cuestión.

En tiempo de crisis, cuando los mercados se reducían, los dos grupos entraban en agudos conflictos. Ejemplo de esto fue el período de la Gran Depresión. La lucha se definió rápidamente ya que los invernadores contaban con los medios suficientes como para descargar sobre los criadores el peso de la crisis, sin verse demasiado perjudicados.

Cuando la coyuntura económica comenzaba a mejorar, ambos grupos acrecentaban su renta y la convivencia se tornaba más pacífica. En esos momentos se percibía una creciente solidaridad cuyo ejemplo puede rastrearse en las

62. Mario Rapoport, *Gran Bretaña, Estados Unidos...*, p.40.

relaciones con Alemania a partir de 1935. El estado negoció en una posición cada vez más firme la apertura de un mercado que diera salida a la producción de los criadores. Por otra parte, reguló el mercado interno y la actividad de los frigoríficos de forma que contemplara algunas reclamaciones del grupo criador. Esta hipótesis contradice la afirmación de Milcíades Peña, cuando señala que: "La relación de los terratenientes con el capital imperialista no es simple. Mientras las metrópolis compran sus productos a buen precio, los terratenientes son fieles amigos de las mismas, y sus entusiastas aliados, llegando a actuar como quinta columna imperialista, en detrimento de todos los otros intereses burgueses de la nación, e incluso de los sectores más débiles de la propia clase terrateniente" (que puede asimilarse, en nuestra interpretación, al grupo de los criadores).⁶³ De acuerdo a los hechos que presentamos en el presente artículo concluimos que, si lo que plantea Peña puede ser cierto para la relación agro-industria, la dinámica de los conflictos entre los grupos ganaderos tiene un comportamiento inverso al planteado por dicho autor.

En este contexto se pueden comprender mejor los vaivenes de las relaciones con Alemania en el período bajo análisis. Si durante los primeros años, luego de desatada la crisis, era tolerable la negativa de comprar carne, ya que los invernadores presionaban para la resolución de su propio problema, adecuándose al mercado británico, en los años posteriores el mercado alemán fue cobrando una importancia cada vez mayor como salida de la producción de carne congelada. Para favorecer esto el estado argentino aumentó sus compras de productos alemanes, avanzando incluso en sectores cuyas fuentes de abastecimiento tradicionales eran otros países, como en el caso de las locomotoras. Naturalmente que ese proceso respondía también a la propia declinación económica británica. Además la presión que se ejerció para aumentar la cuota de carne fue creciendo, hasta condicionar todo el comercio bilateral, lo que habla a las claras de la importancia que este mercado adquirió para zanjar el conflicto ganadero.

El mercado alemán se transformó, en síntesis, en una de las principales válvulas de escape del conflicto invernadores-criadores a lo largo de la segunda mitad de la década del '30.

Conclusiones

La crisis de 1930 obligó a la Argentina a replantear su inserción internacional, a través de una política que reconoce dos etapas. Al estar vinculada fundamentalmente a Gran Bretaña, era razonable que en un principio intentara reformular sus relaciones con esa potencia relegando otros objetivos de política exterior a un segundo plano. La imbricación de los intereses de los grupos económicos locales más poderosos con los británicos y su influencia

63. Milcíades Peña, *La clase dirigente argentina frente al imperialismo* (Buenos Aires, 1973), p. 24.

decisiva en el gobierno de la Concordancia se reflejaron en los temores que provocó la Conferencia de Ottawa y en las posteriores negociaciones que culminaron con la firma del pacto Roca-Runciman.

En este contexto, los vínculos económicos con Alemania sufrieron un fuerte deterioro. Berlín era sólo un mercado secundario que padecía una crisis política y económica de inusitada intensidad. Además, resultado de una merma de sus reservas de divisas y de la contracción de su demanda de productos primarios, sus relaciones con el exterior se encontraban muy debilitadas.

A mediados de la década, sin embargo, nuevos fenómenos acercaron a Buenos Aires con Berlín. La solución temporaria de los problemas surgidos en las relaciones anglo-argentinas y la progresiva percepción de la declinación de la economía británica impulsaron al gobierno argentino a buscar una mayor diversificación hacia el resto del mundo, explorando nuevos mercados para su comercio exterior. Esto se reflejó en la bilateralización de su política internacional y en la firma de numerosos tratados con potencias extranjeras, dentro de los cuales se destacó el suscrito con Berlín, en 1934.

Alemania, por su lado, había conjurado algunos de sus problemas internos y volvía a desnudar sus necesidades de materias primas y productos alimenticios, con lo que se revelaba como un mercado potencialmente significativo para la Argentina.

Por otra parte, el retroceso británico la llevaba a pugnar por ocupar el lugar de primera potencia mundial, lo cual desencadenó un conflicto económico con los Estados Unidos, que tenían las mismas pretensiones. En la medida en que, para ambos, América Latina poseía un importante valor estratégico, se convirtió en uno de los escenarios más disputados de la contienda económica.

La diversidad de las políticas impulsadas por ambas potencias (sustitución de exportaciones por parte de los EE.UU. y penetración comercial en el marco de la división internacional del trabajo clásica por parte de Alemania) se pudo apreciar con claridad en la Argentina, a pesar de que la fuerte influencia que aún mantenía Gran Bretaña morigeró la lucha entre norteamericanos y teutones.

La importancia que revestía para la Argentina la exportación de carnes condicionó las pretensiones de Alemania, más interesada sin embargo en el comercio de granos. De todos modos, el mercado alemán se transformó en el principal comprador de carnes congeladas argentinas, lo que constituyó un alivio para el grupo subordinado de los ganaderos argentinos (los criadores), sobre quienes la crisis se había manifestado con particular intensidad. Las compras de carne permitieron al país europeo negociar en mejores condiciones la expansión de sus exportaciones a la Argentina, cuyo gobierno incrementó significativamente sus compras, incluso en rubros para los que antaño era Gran Bretaña el proveedor exclusivo, tal el caso de los materiales ferroviarios.

Con todo, es probable que el comercio bilateral estuviese llegando a un límite hacia 1939, cuando a la Argentina le resultaba dificultoso incrementar sus exportaciones de carne y cuando la primera etapa del proceso de sustitución

de importaciones comenzaba a transformar las necesidades locales de importación a medida que el automotor atacaba las posiciones del sistema ferroviario. Se generaba así una creciente demanda de autopartes, neumáticos y petróleo, productos en los que los Estados Unidos estaba en mejores condiciones que Alemania para abastecer a la Argentina. La misma carrera armamentista limitaba las posibilidades de Alemania de lograr excedentes exportables, careciendo de divisas para solventar un posible déficit comercial.

Finalmente, otro obstáculo para el desarrollo de las relaciones entre Buenos Aires y Berlín provino del campo político. La preparación de la guerra y los conflictos suscitados por la amenaza del nazismo en América Latina conspiraron contra la profundización de las relaciones comerciales bilaterales que cesaron casi por completo al estallar el conflicto bélico, en 1939.⁶⁴

64. Sobre las vinculaciones políticas entre los dos países existe una amplia bibliografía aparecida en los últimos años que destruye una mitología de época persistente sobre la influencia del nazismo en la Argentina de aquellos tiempos. Por ejemplo, para una visión documental, véase Mario Rapoport, *¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial* (Buenos Aires, 1988), y el trabajo clásico de Rainer Pommerin *Das Dritte Reich Und Lateinamerika* (Düsseldorf, 1977).

