

El comercio hispano-argentino y el protocolo Franco-Perón, 1939-1949. Origen, continuidad y límites de una relación hipertrofiada

Mónica Quijada*

Planteamientos iniciales

En la ciudad de Madrid, en la zona ampliada y urbanizada al ritmo de la expansión económica de los años sesenta, una avenida importante lleva el nombre de "General Perón". A un lado de la misma, en el extremo de un espacio verde, se yergue la estatua del presidente argentino. Calle y estatua son el recuerdo del pueblo madrileño a un episodio de la historia de los dos países conocido como "el trigo que Perón envió a Franco". Episodio mitificado si los hay, enaltecido o vilipendiado según la visión del que hable, sigue siendo hoy un aspecto mal conocido de las relaciones entre los dos países. Y raramente se tiene en cuenta que el famoso "trigo de Perón" representa el último momento de un largo proceso de redefinición e incremento de los intercambios bilaterales que se inició en el marco de una situación de excepcionalidad, años antes de que esa controvertida figura hubiera hecho su aparición en la escena política argentina.

La redefinición de las relaciones comerciales con España comienza con la segunda guerra mundial y termina cuando la guerra fría afianza y corona el nuevo orden internacional surgido de aquella contienda. Desde la óptica argentina de los intercambios bilaterales, esa política formó parte de un esfuerzo nacional por encontrar un paliativo a los problemas estructurales que su particular forma de inserción en el mercado mundial venía planteando desde la tercera década del siglo.

Las relaciones hispano-argentinas que se desarrollan a lo largo de ese conflictivo período exceden con mucho, claro está, los aspectos exclusivamente económicos. Baste recordar las especiales circunstancias en las que aquéllas operaron, es decir, la situación particular en que cada uno de nuestros países protagonistas se colocó ante el conflicto mundial —neutralidad condenada por el mando aliado, especialmente por Estados Unidos, en el caso de Argentina;

* Universidad Complutense de Madrid

no beligerancia pro Eje primero y neutralidad fundada en el anticomunismo y el catolicismo después, en el caso español. Más tarde, en la posguerra, el forzado aislamiento de Madrid y la crítica —y criticada— política peronista darían complejo marco a los contactos bilaterales, siendo el origen —hasta el día de hoy— de exacerbados, conflictivos y muchas veces no fundamentados juicios. La intención de este artículo es contribuir al conocimiento de las relaciones hispano-argentinas en ese período excepcional, a través de la focalización del análisis en uno de los ámbitos en que se desarrollaron: el de los intercambios comerciales, que abarca tanto el estudio del esfuerzo de redefinición antes señalado, como de las limitaciones que obstaculizaron la concreción de los objetivos iniciales. Por ende, nos centraremos aquí fundamentalmente en los aspectos económicos de la relación bilateral; cuestiones de orden político, ideológico e incluso demográfico quedarán sustancialmente fuera de este estudio, y sólo se hará referencia a ellas cuando su inclusión sea imprescindible para la comprensión del tema analizado.¹

Argentina y España en una situación crítica

En el año de 1938 el comercio exterior de la República Argentina representaba un 31 % del total de los intercambios internacionales de América del Sur. Este porcentaje, sin duda apreciable, cambia de significado si se considera que sólo una década antes este país concentraba en sus manos el 50% de todo el comercio exterior del subcontinente.² En la base de ese deterioro manifiesto en las cifras se halla la conjunción de una serie de procesos: el progresivo desplazamiento de la hegemonía británica por la norteamericana, las distorsiones introducidas en las corrientes internacionales de intercambio por la depresión de los años treinta, así como el estricto bilateralismo impuesto por el tratado Roca-Runciman y las consiguientes limitaciones para la continuidad de la relación triangular con Gran Bretaña y los Estados Unidos que había caracterizado durante largos años los mecanismos en que Argentina basaba su comercio exterior.³

1. Este artículo es un avance de algunos de los temas estudiados en mi tesis doctoral *Relaciones hispano-argentinas 1936-1948. Coyunturas de crisis*, actualmente en vías de publicación por la Universidad Complutense de Madrid.
2. Comisión Arancelaria de los Estados Unidos: *Comercio Exterior de América Latina. Informe sobre el comercio de América Latina con especial referencia a su comercio con los Estados Unidos* (Washington, 1941). Parte II, p. 8. R. Gravil, *Anglo-U.S. rivalry in Argentina and the D'Abernon mission in 1929*. En D. Roek: *Argentina in the Twentieth Century* (Londres, 1975), p. 41.
3. Sobre el desplazamiento de la hegemonía británica por la norteamericana y sus efectos sobre la Argentina, cfr. Mario Rapoport: *1940-1945. Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas*. (Buenos Aires, 1980). Sobre el tema del comercio triangular, cfr. dicho trabajo y Carlos Escudé: *1942-1949, Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina* (Buenos Aires, 1983).

El advenimiento de la segunda guerra mundial añadió nuevos desajustes al proceso de desarticulación puesto en evidencia a lo largo de la década de los treinta. Algunos de esos desajustes nos interesan particularmente. En primer lugar, el hundimiento de los intercambios con algunos de los principales socios comerciales europeos por efecto de la contienda: las importaciones de ese continente, que en 1935 constituían el 58.7% de las compras argentinas en el exterior, se habían reducido a sólo el 22.6% en 1941. Otro tanto ocurrió con las exportaciones, que en los años citados descendieron del 69.6% al 39.3%.⁴ Los cereales fueron el rubro de exportación argentino que más sufrió por la contracción de la demanda externa. Las ventas de ese producto, que en 1939 alcanzaron a casi 700 millones de pesos moneda nacional, dos años más tarde se habían reducido a una tercera parte. En esos años el principal comprador, Gran Bretaña, limitó sus adquisiciones a una cuarta parte, mientras que los restantes clientes europeos en orden de importancia —Países Bajos, Bélgica, Italia y Francia— disminuyeron sus compras a mínimos absolutos.⁵

Finalmente, con la declaración de la guerra europea la Argentina se encontró enfrentada a una seria escasez de insumos esenciales para su industria en expansión. Hierro, acero, hojalata, zinc, cobre, carbón, productos químicos, maquinaria y equipos industriales son algunos de los renglones en los que este país sufrió agudas carencias debido a las desviaciones impuestas por la guerra a algunas de sus corrientes de suministro tradicional.⁶ A estos tres aspectos básicos de las dificultades que enfrentaba la economía argentina, debe agregarse otro elemento: la escasez e inseguridad de bodegas provocada por la guerra marítima, que necesariamente debía afectar a un comercio históricamente vinculado a las travesías atlánticas.

Para hacer frente a estos y otros problemas de su sector externo, la Argentina recurrió a la elaboración de políticas alternativas conducentes a la búsqueda y apertura de nuevos mercados. En este contexto se inscribe la intensificación de los contactos comerciales con un país —España— que es el objeto de este estudio.

España nunca había ocupado un lugar significativo en el conjunto del comercio de exportación argentino, ya que su condición de país agrícola había impuesto muchas veces trabas a la compra de los principales artículos de exportación del Plata. Esta escasa significación como socio comprador no era recíproca, ya que Argentina era el primer importador de productos españoles en Hispanoamérica y desde 1910 España había figurado entre los diez principales suministradores del país sudamericano.⁷ Tradicionalmente, por ende, y

4. Banco Central de la República Argentina (en adelante B.C.R.A.): *Anuarios de Comercio Exterior* (en adelante A.C.E.), 1937, pp. 69-70; 1942: pp. 98-99.

5. *Idem*, 1941, pp. 149-150.

6. B.C.R.A.: *Memoria Anual*, 1941: p. 29, 1942: pp. 3-8.

7. Cámara Española de Comercio de Buenos Aires: *Relaciones de carácter económico entre España y la Argentina* (Buenos Aires, 1928); Angel Viñas, et. al.: *Política comercial exterior de España* (Madrid, 1979), T. I, pp. 134 yss.; Carlos Díaz Alejandro, *Ensayos sobre la historia económica argentina* (Buenos Aires, 1975), p. 33.

con contadas excepciones, la balanza comercial había arrojado saldos negativos para la Argentina.

Esa situación se mantuvo en términos generales hasta 1930. A partir de esas fechas las relaciones comerciales entre ambos países sufrieron un deterioro manifiesto. A una causa de orden general —la disminución global experimentada por los intercambios como consecuencia de la crisis mundial— se añadieron medidas defensivas de bloqueo de saldos y control del mercado de divisas aplicadas por ambos países, que influyeron negativamente sobre el comercio bilateral. Para 1935 las exportaciones argentinas a España y las españolas a la Argentina representaban el 14.4% y el 24.7%, respectivamente, de los niveles correspondientes a 1929.⁸

Este deterioro se acentuó aún más por efecto del inevitable cambio de ritmo que la guerra civil impuso al comercio exterior español a partir de 1936, que experimentó considerables reducciones con todos sus antiguos socios comerciales a excepción de Italia y Alemania. En el caso de Argentina, en el año de 1937 el conjunto de los intercambios bilaterales entre ambos países se había reducido a un tercio del nivel, ya deteriorado, de 1935.⁹ Tanto la situación coyuntural impuesta por la guerra civil española como las tendencias tradicionales del comercio hispano-argentino experimentaron un cambio notable en el marco de la conjunción de las circunstancias argentinas antes descritas con las propias necesidades a las que se enfrentaba el flamante gobierno español.

Desde los tramos finales de la guerra civil española el abastecimiento interno de alimentos venía atravesando situaciones críticas. Especialmente acuciante era la escasez de trigo —alimento fundamental de la población española—, señalada como uno de los problemas principales de España desde 1939.¹⁰ La situación se deterioró a lo largo de los años siguientes, debido en parte a la propia estrategia económica del gobierno de Franco, abocado a un programa acelerado de industrialización en el marco de políticas autárquicas que afectaron negativamente a la agricultura. En la situación depauperada de España tras la guerra civil, la aplicación de tal estrategia contribuyó al estancamiento del sector agrícola, al marginarse todos los intentos de promover la agricultura relegando, por ejemplo, la renovación de los bienes de equipo o la importación de insumos imprescindibles como fertilizantes y abonos. Asimismo, la política agobiante y represiva del Servicio Nacional del Trigo sobre los productores afectó en profundidad a todos los mecanismos de producción, comercialización y consumo y tuvo como efecto disminuir la producción y aumentar la carestía, convirtiendo al trigo en el “producto rey del estraperlo” o mercado negro.¹¹

La situación se mantuvo crítica durante todo el período de la guerra mundial

8. Cámara Española de Comercio de Buenos Aires. *Memoria Anual. 1935-1936*, p.27.

9. B.C.R.A.: *A.C.E.*, años 1936 a 1938.

10. Véase: Gabriel Remon de Pedreny, *Los problemas fundamentales de España* (Zaragoza, 1939).

11. Sobre los efectos negativos para la agricultura de la estrategia económica del régimen véase el excelente trabajo de Carlos Barciela López, “Los costes del franquismo en el sector agrario: la ruptura del proceso de transformaciones”, en: R. Garrobou, C. Barciela y J. I. Jiménez Blanco, *Historia Agraria de la España Contemporánea (1900-1960)* (Barcelona, 1986).

y se agravó en la posguerra: en 1946 la asignación máxima para las cartillas de racionamiento más privilegiadas se elevaba a la exigua cantidad de 150 gramos diarios.¹²

La crítica situación del abastecimiento de cereales, que podía afectar a la propia estabilidad del régimen, se vió agravada por otro elemento que a lo largo de la guerra civil y durante varios años después de la victoria nacional atenuó la capacidad de maniobra externa del gobierno franquista: la aguda escasez de divisas para hacer frente a los pagos internacionales.

Ambos problemas —necesidad de cubrir los cupos de cereales y carencia de divisas— serían el telón de fondo español a la redefinición de las relaciones comerciales con la Argentina a lo largo de una década.

Trigo e hierro, hierro y trigo

A finales de 1938, no acabada aún la guerra civil, el representante oficioso de Franco en la Argentina,¹³ recibió de su gobierno instrucciones para tramitar en Buenos Aires una línea de crédito para la adquisición de 50.000 toneladas de trigo y 30.000 de avena y cebada.¹⁴ Este pedido fue el primer paso en un proceso que implicó no sólo la reanudación de la disminuida corriente comercial, sino la inversión de la tendencia tradicional de los intercambios bilaterales, según veremos en las páginas que siguen.

A partir de entonces los acuerdos se sucedieron sin interrupción: uno en 1940, tres en 1941, dos en 1942 y uno en 1944. Los más importantes, por su ambición y alcances, fueron los de febrero de 1942 y junio de 1944.

Desde un principio se puso de manifiesto una doble tendencia que habría de convertirse en una constante y característica principal del comercio hispano-argentino durante una década: la incidencia abrumadora de los cereales en el conjunto de los intercambios (Cuadro 1) y, a consecuencia de ello, la existencia de saldos comerciales permanentemente favorables a la Argentina. Con esto último se revertía el histórico saldo en el intercambio bilateral al que nos hemos referido más arriba.

12. Angel Viñas, et al.: *Ob. cit.* Tomo II, p. 546.

13. Sobre el largo proceso de reconocimiento del gobierno de Franco por parte de su homólogo argentino, véase mi libro *Aires de República, Aires de Cruzada; la guerra civil española en la Argentina* (Barcelona, 1990). Cfr., asimismo nota 1.

14. Los documentos referidos a esta negociación se encuentran en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid (en adelante AMAE), 1 R. 1080 e. 1.

CUADRO 1
Comercio hispano-argentino 1935-1940
(en millones de pesos moneda nacional)

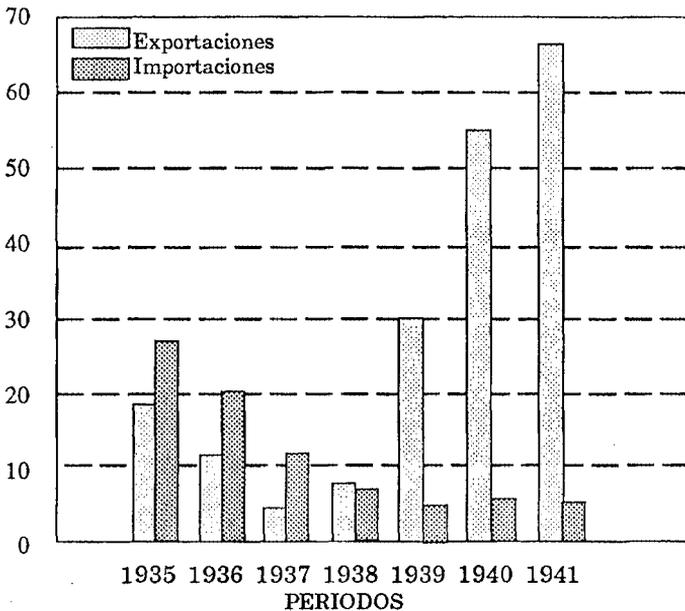
Principales Rubros	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Exportaciones argentinas a España						
Exportaciones totales a España:	16.2	11.0	3.5	7.7	29.9	55.2
Productos de la ganadería	4.8	2.7	1.3	4.2	2.9	2.7
Cereales y lino	5.4	1.9	1.6	3.5	24.3	50.5
Importaciones españolas en la Argentina						
Importaciones totales desde España:	26.9	20.0	11.3	6.7	4.4	4.9
Substancias alimenticias	15.5	12.4	5.9	3.5	2.3	1.9
Bebidas	1.0	0.2	0.8	0.8	0.5	0.8
Textiles y sus manufacturas	3.7	2.4	1.4	0.2	0.02	0.03
Substancias y produc. químicos y farmacéuticos	1.2	1.0	0.3	0.3	0.1	0.5
Papel, cartón y sus artefactos	1.6	1.1	0.6	0.4	0.2	0.5
Maderas y sus artefactos	1.5	1.3	1.7	1.1	0.9	0.9
Hierro y sus artefactos	0.4	0.4	0.05	0.05	0.009	0.02

Fuente: elaboración sobre datos de los *Anuarios de Comercio Exterior de la República Argentina*, años 1936 a 1940.

En 1941 ya era manifiesta la nueva tendencia —claramente apreciable en el Gráfico I— que ponía en evidencia las dificultades españolas para amortizar la adquisición de los tan necesitados cereales argentinos por la vía de la compensación por exportaciones. Ello se debía a dos causas principales: a las dislocaciones producidas por la guerra en el aparato productivo español y, principalmente, al hecho de que la expansión de la industria argentina afectaba de lleno a los rubros de suministro tradicional español, que eran fundamentalmente alimentos elaborados y textiles.

GRAFICO I
Comercio argentino con España
1935-1941

Millones de pesos M/N



Aunque en los diversos acuerdos celebrados entre 1939 y 1941 se recurrió con algún éxito a mecanismos alternativos de amortización —como la compensación por servicios financieros adeudados por Argentina a España, la repatriación de títulos de la deuda pública argentina existente en este último país y el desvío al gobierno argentino de parte de los servicios financieros adeudados por la empresa CADE-CHADE al Estado español¹⁵ —al finalizar el año de 1941 la deuda española se elevaba a más de 80 millones de pesos.

15. Convenios de 3 de abril de 1940, de 22 de julio de 1940 y de 7 de febrero de 1941, AMAE, 1 R.2067 exps. 1 y 3 R.2068 e. 1. Rafael de Benjumea y Miguel Cortari Errea al Banco Central de la República Argentina, AMAE, 1R.2067 e. 1.

La situación no era grave desde la óptica de la Argentina, que en aquellos años de la guerra mundial no se hallaba acuciada por la falta de divisas sino por otro tipo de necesidades, directamente derivadas de las distorsiones que el conflicto bélico provocaba en los mercados internacionales y a las que ya hemos hecho referencia. Por una parte, los excedentes de cereales por las causas antes apuntadas contribuyeron a flexibilizar la postura argentina ante las demandas españolas. Por otra, la dificultad en hallar fuentes de aprovisionamiento de insumos básicos para su industria alentó la continuidad e incremento de los contactos comerciales con España, a pesar de las perspectivas escasamente atractivas que parecían sugerir los primeros tres años de reanudación de las transacciones.

Uno de los rubros cuya escasez afectaba al comportamiento de la producción industrial argentina era el ya mencionado material siderúrgico, debido a la pérdida de cuatro de sus suministradores europeos tradicionales: Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo. El restante, Gran Bretaña, desde el comienzo de la guerra venía aplicando drásticas reducciones a sus exportaciones de hierro a la Argentina (Cuadro 2).

CUADRO 2
Importaciones argentinas de hierro y acero
(en millones de pesos moneda nacional)

Procedencias	1937	1939	1940	1941
Alemania	26.3	13.6	0.1	
Bélgica	36.2	27.8	10.1	0.002
Brasil	-	1.0	1.9	4.8
Estados Unidos	6.6	6.2	56.0	39.6
Francia	17.9	15.9	0.9	0.003
Luxemburgo	17.4	8.6	2.3	-
Reino Unido	24.4	12.1	6.1	2.8

Fuente: elaboración sobre datos de los *Anuarios de Comercio Exterior de la República Argentina*, 1937-1941.

Por añadidura Estados Unidos, que desde el inicio de la guerra había pasado a ocupar el primer puesto como proveedor de hierro a la Argentina, a partir de 1941 aplicó a sus programas de exportación un sistema de cuotas que afectó especialmente a ese rubro.¹⁶ En tales circunstancias el gobierno argentino retomó la idea de comprometer a España en el suministro de esos materiales,

16. B.C.R.A.: *Memoria Anual*, 1941.

idea concebida inicialmente a comienzos de 1940 pero que hasta el momento no había obtenido resultados concretos.¹⁷

En las negociaciones subsiguientes los argentinos invocaron tanto la concesión a España de un medio parcial de amortización de las compras de cereales, como la oportunidad de utilizar las producciones complementarias de ambos países para la creación de una corriente de intercambios "mutuamente beneficiosa".¹⁸ No obstante, el hecho de que el segundo argumento revestía para ellos mucho mayor interés que el primero lo prueba el que ofrecieran al gobierno de Madrid un crédito de 160 millones de pesos, cantidad que duplicaba el saldo deudor hasta la fecha.

La propuesta argentina implicaba un cambio sustancial en el contenido de las corrientes tradicionales de importación desde España. Para el gobierno peninsular entrañaba asimismo la desviación hacia el exterior de insumos básicos imprescindibles para sus propios planes de industrialización.¹⁹ No obstante, su capacidad de negociación era demasiado limitada como para oponerse a la demanda, puesto que los cereales argentinos ocupaban el primer lugar en su lista de importaciones, y ya era patente la dependencia española con respecto a los abastecimientos que llegaban de Buenos Aires.

Fruto de todo ello fue el convenio hispano-argentino de 1942, por el que se acordó la concesión a España de un crédito para la compra de un millón de toneladas de trigo, y el compromiso de Madrid de suministrar a su socio sudamericano treinta mil toneladas anuales de hierro y acero.²⁰ El acuerdo contenía una cláusula que provocaría en el futuro más de un dolor de cabeza al gobierno español: aunque los primeros embarques de trigo se iniciarían inmediatamente después de la firma del convenio, al cabo de 90 días contados a partir de esa fecha las remesas de cereal quedarían condicionadas al cumplimiento de los envíos de material siderúrgico.

Además de los hierros, el acuerdo preveía una segunda forma de compensación alejada de las vías tradicionales del comercio bilateral: el suministro por parte de España de tres navíos (dos buques mercantes y un destructor). Finalmente, una serie de notas regulaban el sistema de financiación y amortizaciones, así como los mecanismos de consolidación en una única cuenta de saldos

17. El primer suministro de hierro fue acordado en el convenio de 1941, pero la parte española no lo hizo efectivo.

18. Sobre las instrucciones del presidente Ortiz a Adrián Escobar, nuevo embajador destacado en Madrid, y para una visión muy personal de las negociaciones con el gobierno español, véase Adrián Escobar, *Diálogo íntimo con España. Memorias de un Embajador durante la tempestad europea* (Buenos Aires, 1950).

19. Informe de la Comisión Interministerial de Tratados. Madrid, 4.1.1941. Citado en Viñas, et al., *ob. cit.*, T. I, p. 349.

20. Otros intercambios de menor importancia figuraban también en el convenio. El texto completo en AMAE, R.2067 e.3.

anteriores que, según el Banco Central de la República Argentina, se elevaban entonces a 83 millones de pesos.²¹

Por el convenio así concertado, España se aseguraba una continuidad en el aprovisionamiento de los tan urgidos cereales en condiciones crediticias difícilmente conseguibles en otro mercado; a su vez Argentina obtenía: 1) el suministro de insumos básicos para su industria, cuya escasez había alcanzado niveles críticos; 2) la colocación de excedentes con dificultades de exportación debido a la guerra; y 3) la adquisición de barcos que permitirían paliar en el futuro el serio problema de la escasez de bodegas, a la vez que reducir los saldos acreditados.

La firma del convenio de 1942 se realizó con gran despliegue publicitario, que respondía a necesidades en gran parte ajenas a la "vía de complementariedad" que habían iniciado los dos países, por la que se esperaba dar solución parcial a las dislocaciones de sus respectivas economías. En efecto, la delicada posición internacional de España y Argentina ante las grandes potencias anglosajonas, debida a la negativa de sus respectivos gobiernos a sumarse al esfuerzo de guerra de los aliados, forzaba a la búsqueda de apoyos externos para apuntalar el peligroso juego de la neutralidad. Estrategia que a su vez entrañaba nuevos riesgos y que contribuyó a que ambos países fueran identificados en una pretendida acción conjunta que dio en denominarse "Eje Madrid-Buenos Aires". Esta cuestión, cuyo desarrollo queda fuera de los objetivos del presente artículo,²² es importante sin embargo traerla a colación porque contrasta, como se verá, con la dureza y rigor con que se desarrollaron las relaciones económicas. Como decía —no sin cierta amargura— el embajador español en Buenos Aires en vísperas de la llegada a esta capital de la misión española que había de ultimar las negociaciones del convenio de 1942:

"No se crea... que la misión de los comisionados españoles va a ser tan fácil como permiten asegurar las favorables declaraciones de este gobierno... y aún las mismas condiciones de este mercado. Porque, aunque para no perturbar de modo extraordinario la economía del país y evitar la miseria de los productores, el Estado compra las cosechas y no encuentra facilidades para revenderlas, cuando el trigo invendible no encuentra silos en que almacenarse y el maíz se vende a vil precio como combustible, parece que todo comprador debería encontrar las máximas facilidades, amplio crédito y comodidad para el pago; pero la realidad es diferente y el Delegado español encargado de hacer las compras... sabe muy bien que sólo hemos podido adquirir los cereales enviados a España con dinero contante o bajo sólidas garantías..."

"... difícil o no, es de desear que la labor de la comisión termine del modo más satisfactorio y favorable, porque, a despecho de otras consideraciones de orden

21. AMAE, 1 R.2067 3. 3.

22. Véase nota 1 supra.

ideológico o sentimental, tan repetidas en discursos, conferencias o artículos de periódicos, es el interés económico el que más une a los pueblos".²³

La aplicación de los convenios

No sin tensiones, provocadas por la aplicación de las correlaciones antes indicadas para las remesas de trigo y hierro,²⁴ los términos del convenio se cumplieron entre 1942 y 1944, año este último en que, ante la petición de una nueva ampliación del crédito, se celebró un nuevo acuerdo para la venta a aquel país de otro millón de toneladas de trigo. La negociación en este caso fue mucho más dura, ya que los argentinos exigieron la elevación del cupo de material siderúrgico a 60.000 toneladas anuales.

La situación era especialmente delicada, puesto que Buenos Aires exigía más hierro del que los españoles estaban dispuestos a suministrar. El gobierno de Franco se encontraba ante el dilema de responder positivamente a las demandas argentinas, de lo que dependía la continuidad del abastecimiento de un artículo básico como los cereales, o contemplar las exigencias de su propio sector industrial. Las demandas argentinas desencadenaron una lucha abierta entre distintos organismos del Estado español en torno a los embarques de hierro con destino a aquel país, en la que se pusieron de manifiesto los intereses divergentes defendidos por los diversos niveles de la administración. Las resistencias a incrementar e incluso continuar la exportación a la Argentina de insumos considerados vitales para los planes de industrialización fueron expuestas principalmente por la DOEIS (Delegación Oficial del Estado en las Industrias Siderúrgicas). Según este organismo, la venta de hierros a Buenos Aires había "desarticulado por completo el programa de fabricación nacional, ya que todo el plan de labores en las factorías ha girado alrededor de los compromisos con la Argentina", y recomendó suspender totalmente la exportación.²⁵

Tal argumentación era enérgicamente rechazada por el Ministerio de Industria y Comercio, sobre la base de que "no existe problema en España que tenga la importancia, ni tan siquiera aproximadamente, como la necesidad absoluta de seguir importando un mínimo de 50.000 toneladas mensuales de trigo, sin las cuales el hambre sería un hecho fulminante para grandes masas de población española".²⁶

23. AMAE, 1 R.2067, c. 3.

24. AMAE, legs. R.2067 c. 4 y R.2068 c. 3.

25. Comisión Interministerial de Tratados. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 4.1.1944. AMAE, 1 R.2068 e. 1.

26. Carceller a Jordana, Madrid, 5.1.1944, 1 R.2068, e. 1.

Las noticias recibidas de Buenos Aires forzaron a una decisión, inclinando el fiel de la balanza de forma desfavorable a los intereses de los industriales, ya que la delegación española destacada a esa capital para ultimar las negociaciones informó que los trámites por la compra de un millón de toneladas de trigo llegarían en breve plazo a “completo y feliz término” sólo si se accediese a aumentar el cupo de hierro hasta 60.000 toneladas. Por el contrario, una limitación de dicha cifra entrañaría dificultades en la negociación, además de posibles represalias sobre los embarques de trigo aún pendientes.²⁷

El endurecimiento de la posición argentina con respecto a la entrega de los hierros en las cantidades y plazos exigidos —debido en gran parte a los problemas de boicot económico y aislamiento al que estaba sometido este país como castigo a su atrincheramiento en la postura de neutralidad— forzó al gobierno de Madrid a aceptar las exigencias de su contraparte sudamericana, que fueron incorporadas al convenio firmado en junio de 1944.

La ejecución de este nuevo tratado a lo largo de 1944 y 1945 presentó más problemas, trabas y tensiones que el anterior, proceso en el que volvió a ponerse de manifiesto la escasa capacidad de maniobra de la parte española.

El primer inconveniente que se presentó fue el alza en los precios siderúrgicos para el mercado interno, autorizada por una orden del gobierno español de 13 de noviembre de 1944. El gobierno argentino se negó a aceptar los aumentos, poniendo de manifiesto ante su homólogo de Madrid que los precios vigentes hasta entonces eran ya altos con respecto a los valores aplicados en el mercado internacional. Este extremo fue reconocido por las autoridades españolas y explicado como un efecto de la especulación. Tal argumentación respondía a la realidad, ya que los productores de material siderúrgico podían colocarlo en el mercado negro local a precios que superaban las tarifas oficiales, lo que contribuye a explicar la renuencia de los industriales a entregar al gobierno una proporción tan alta como el 10% o más de sus materiales para la exportación a Buenos Aires. No obstante, era una aclaración poco apta para sensibilizar a la parte argentina hacia los problemas de España. “No nos corresponde a nosotros evitarlo ni tampoco sufrir sus consecuencias”, fue la observación de la embajada argentina en Madrid a su gobierno, en la que se basó la postura de este país en las ulteriores negociaciones.²⁸ Por otra parte, el mantenimiento artificial del precio de la peseta, característica fundamental de la política económica durante la primera etapa del régimen franquista,²⁹ influía significativamente en la no competitividad de los productos españoles en los

27. Bulnes a MAE. Buenos Aires, 29.12.1943. AMAE, 1 R.2068 e.1.

28. Informes internos del MAE, Madrid, 2.2.1945. AMAE, 1 R.2068 e. 3. Dardalla a MRE y C., Madrid, 2.1.1945 y 1.2.1945, AMREC, Caja Nº 35. Embajada Argentina a MAE, Madrid, 2.1.1945, AMAE, 1 R.2068 e.3.

29. Viñas, et. al., *ob. cit.*, tomo I, cap. II, esp. pp. 261-280.

mercados externos, extremo al que hacían referencia repetidamente los informes de la embajada argentina en Madrid.³⁰

La situación, de por sí tensa, se vió agravada en abril por informaciones recibidas de la embajada española en Buenos Aires, que echaban luz sobre las circunstancias subyacentes a la creciente intransigencia de la postura argentina: el final de la guerra, unido al desbloqueo de la situación internacional de la Argentina con el abandono de la neutralidad, hacía prever la reapertura de antiguos mercados —especialmente el estadounidense— donde los mismos materiales podían obtenerse a precios inferiores a los cotizados por España en un 50%.³¹ Una vez más, el gobierno español se enfrentaba con una realidad que le dejaba mínimos márgenes de acción; en mayo del mismo año de 1945, anunció que las tarifas para las exportaciones de hierro con destino a la Argentina se mantendrían en los niveles anteriores a noviembre de 1944.³²

No acabaron allí los problemas. El invierno europeo de 1944-1945 fue muy crudo y las continuas nevadas afectaron al abastecimiento de energía y carbón, lo que obligó a las fábricas más importantes a parar o reducir su producción. Ello volvió a provocar demoras en las remesas a partir de la segunda mitad de 1945, al tiempo que se renovaban las quejas de que los productores españoles no entregaban los materiales de acuerdo a los tipos especificados por la parte argentina: según los informes de la embajada, para completar los volúmenes acordados dichos tipos eran reemplazados por otros de baja o deficiente calidad o de características no solicitadas.³³ Las quejas de la delegación argentina suscitaron una agudización de las tensiones entre las altas instancias del gobierno español y los industriales, al punto que la Dirección de Política Económica de Asuntos Exteriores llegó a manifestar que “ante las dificultades creadas por intereses particulares a la solución de un problema nacional da que pensar en una mayor intervención económica estatal, hasta llegar incluso a la nacionalización”.³⁴

30. Entre otros, Dardalla a MRE y C., 2.1.1946, AMREC, Caja N° 13, 1946, Embajada argentina en España. En la documentación argentina son reiterativas las alusiones a uno de los problemas que se presentaban a la hora de distribuir los hierros españoles: una parte de los mismos estaba destinada a los organismos oficiales y el resto a la industria privada, pero los empresarios argentinos se quejaban de los altos precios, especialmente al producirse la reapertura de antiguos mercados, considerablemente más competitivos. A finales de 1945 el gobierno argentino tenía acumuladas partidas de hierro español que los empresarios se resistían a adquirir.

31. Bulnes a MAE, Buenos Aires, 25.4.1945. Archivo de la Jefatura del Estado. Madrid, (en adelante J.E.): 3.1. leg. 6.

32. Ministerio de Industria y Comercio a MAE, Madrid, 3.5.1945, AMAE, R.2068 e. 3. Dardalla a MRE Y C., Madrid, 1.6.1945, AMREC, Caja N° 35, 1945. Embajada Argentina en España.

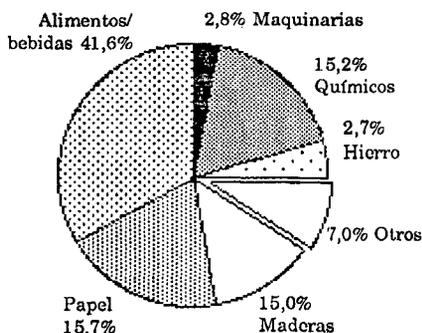
33. AMREC, Caja N° 35, 1945 y Caja N° 13, 1946. Embajada Argentina en España. AMAE, 1 R. 2068, e. 3. Las principales quejas referían al suministro de chapas y flejes, dos de los cuatro rubros convenidos en el acuerdo de 1942.

34. Comisión Interministerial de Tratados, Madrid, 17.10.1945, AMAE, 1 R.2068 e. 3.

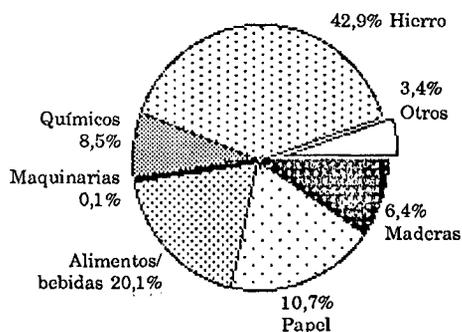
Lo cierto es que el gobierno español se hallaba enfrentado a una grave disyuntiva. Por un lado, las resistencias de los productores respondían no sólo a beneficios derivados de la especulación sino a necesidades objetivas de la política industrial. Por otro, el hierro se había convertido en un elemento esencial en el esquema de intercambios hispano-argentinos, en el que había ido desplazando a los rubros tradicionales hasta cubrir en 1944 el 39% de las exportaciones totales a la Argentina (Gráfico II), proporción que en 1945 alcanzaría al 56.4%.

GRAFICO II
Exportaciones españolas a la Argentina

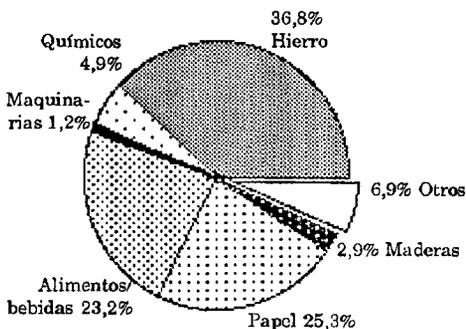
PORCENTAJES POR RUBROS
1941



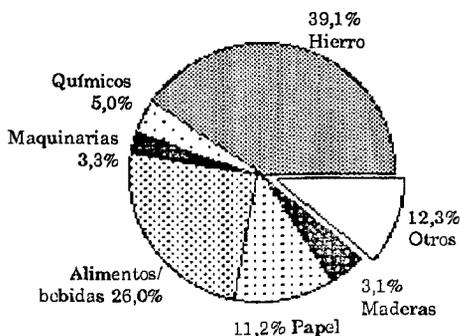
PORCENTAJES POR RUBROS
1942



PORCENTAJES POR RUBROS
1943



PORCENTAJES POR RUBROS
1944



Fuente: *Anuarios de Comercio Exterior de la Republica Argentina.*

No obstante, ello no alcanzaba a reducir la tendencia, a todas luces preocupante, que se venía consolidando desde 1939: la incidencia abrumadora de los cereales en el conjunto de los intercambios y la acusada disparidad en los saldos. A finales de 1945 la deuda de España con la Argentina se elevaba a más de 211 millones de pesos (suma casi igual al monto total de las exportaciones argentinas al Brasil, que ocupaba la posición número tres en la lista de compradores de productos de este país).³⁵

Esta situación no sólo ponía en peligro la continuidad de los embarques en el futuro sino la recepción inmediata del cereal, puesto que se daba el caso de que buques mercantes españoles permanecieran varios días en el puerto de Buenos Aires, en espera de que se creasen saldos a favor de España sin los cuales los exportadores no autorizaban los embarques de trigo. Cuestión doblemente perjudicial para los intereses de Madrid, ya que por un lado, según un compromiso adoptado en 1940, la estadía corría a cargo de los armadores españoles; por otro, los avituallamientos mensuales respondían a estimaciones tan ajustadas, que cualquier demora en su recepción producía serias dislocaciones de distribución. Era evidente pues para el gobierno español, la necesidad de "tomar medidas enérgicas para lograr, en interés nacional, el mantenimiento de las exportaciones de hierro a la Argentina, a fin de que sea posible continuar recibiendo el trigo argentino tan necesario para España".³⁶

Los cambios de la posguerra

Por otra parte, la posguerra se anunciaba mal para España. Durante el transcurso de las operaciones bélicas el alto valor geoestratégico de su territorio le había valido consideraciones por parte de los aliados destinadas a impedir su cooperación con Alemania; consideraciones que implicaron, entre otras cosas, suministros alimenticios británicos y estadounidenses con los que se complementó el abastecimiento argentino. Por el contrario, el desplome del Eje acarrió la pérdida de toda tolerancia internacional para con un gobierno que debía su poder original a una estrecha colaboración con las potencias vencidas. Cuanto más arreciaban los ataques internacionales contra el régimen franquista, más imprescindible se le hacía garantizar el mantenimiento de la corriente comercial con la Argentina.

Por añadidura, el año de 1945 fue extremadamente negativo para la agricultura española. La sequía, la carencia de fertilizantes y la creciente depauperación de la maquinaria aplicada al agro se aunaron para provocar ese año una disminución de los rendimientos; en el caso del trigo, se recogieron 16.7

35. B.C.R.A.: *Memoria Anual*, 1945, pp. 32-33; A.C.E., 1945.

36. Dirección de Política Económica del MAE, 17.10.1945, AMAE, 1 R.2068, e. 3.

millones de quintales métricos frente a los 27.9 cosechados en el año anterior.³⁷ En tales circunstancias, al promediar el año de 1945 —cuando aún faltaban seis meses para la finalización del convenio de 1944— el gobierno español hubo de recurrir nuevamente a Buenos Aires, compulsando la posibilidad de continuar en el futuro las adquisiciones de cereales.

Nunca se habían encontrado los españoles con un marco de negociación tan duro. Las habituales protestas de “singular deferencia” hacia España no alcanzaban a ocultar la fría realidad de que este país perdía interés como socio comercial.³⁸

Así y todo el gobierno de Buenos Aires anunció a su homólogo de Madrid que no se negaba, en principio, a autorizar nuevas ventas de trigo con destino a la península pero, con toda amabilidad, se hacían algunas advertencias: 1) que ya no era Argentina la que pedía a España hierro a cambio de trigo, sino que esta última pedía, unilateralmente, trigo, ya que la reapertura de antiguos mercados a costos notoriamente inferiores que los españoles reducía el interés argentino en los suministros siderúrgicos de la península; 2) que el mundo entero tenía puestos los ojos en el cereal argentino; 3) que no eran los pagos en efectivo lo que más importaba a la Argentina, sino el pronto suministro de mercancías que fueran de su interés, como por ejemplo, la efectivización de la venta de barcos prevista en el convenio de 1942 y no concretada hasta el momento.³⁹

Las negociaciones continuaron, aunque penosamente. Como muestra de buena voluntad, el gobierno de Madrid ofreció proceder “de común acuerdo” a una revisión de los precios, “aunque para ello deberá ejercer una influencia coercitiva sobre las empresas siderúrgicas”, y llegó incluso a informar —oficiosamente y de forma reservada— que se estaba estudiando una posible desvalorización de su unidad monetaria, lo que repercutiría favorablemente sobre los precios de exportación.⁴⁰ Esta medida, sin embargo, no llegó a concretarse.

No obstante, el manifiesto interés de Madrid en seguir manteniendo las exportaciones de hierro al Río de la Plata, los informes internos de la embajada argentina eran clara y crecientemente opuestos a toda continuidad, puesto que —afirmaban— “la situación de la industria siderúrgica española, de reducida capacidad, el alto precio de los materiales, su calidad deficiente, como así también la forma irregular como se han cumplido las entregas estipuladas en los acuerdos, entre otros factores, no son precisamente

37. Cifras que contrastan con el promedio anual de trigo producido en el período 1931-35, que ascendía a 43.6 millones de quintales métricos; Cámara Española de Comercio de Buenos Aires: *Boletín Quincenal*, 15.12.1946.

38. Bulnes a MAE, Buenos Aires, 3.7.1945, J.E.: 3.1.1.6.

39. Bulnes a MAE, Buenos Aires, 18.7.1945, J.E.: 3.1.1.6.

40. Dardalla a MAE, Madrid, 2.1.1946, AMREC, Caja N° 13, 1946, Embajada Argentina en España.

elementos que pueden abrir una perspectiva favorable para la importación permanente de estos productos".⁴¹

Lo que se ponía de manifiesto en toda esta historia era la conclusión de un período especial de las relaciones bilaterales, caracterizado por una situación de emergencia. Las nuevas perspectivas abiertas por el advenimiento de la paz no sólo auguraban la modificación del curso futuro de los intercambios, sino que amenazaban la propia consecución de los acuerdos vigentes. En efecto, Argentina ni siquiera completó los pedidos correspondientes a las 60.000 toneladas de productos siderúrgicos que debían servirse durante el año de 1945, pues las especificaciones enviadas no alcanzaron a cubrir más que un 75% del volumen previsto. España, a su vez, en julio de 1946 sólo había entregado 32 mil toneladas de las 45 mil pedidas en firme.⁴² En cuanto al suministro de buques, tampoco logró resultados inmediatos la oferta por parte del gobierno español de varios navíos, cuya venta hubiera podido compensar el acusado descubierto que gravaba las relaciones comerciales entre los dos países.⁴³

Los esfuerzos españoles por asegurar la continuidad en el suministro de cereales parecían haber llegado a un punto muerto. No obstante, las nubes comenzaron a disiparse cuando en enero de 1946 la embajada argentina elevó al ministerio español de Asuntos Exteriores una significativa propuesta de su gobierno: las autoridades de Buenos Aires, estimando que habíanse modificado las circunstancias que determinarían la celebración de los convenios de 1942 y 1944, creían conveniente que éstos fueran objeto de "un prolijo estudio... para la revisión y ajuste de algunas de sus cláusulas, con el propósito de continuar facilitando el abastecimiento y el comercio recíproco entre España y la República Argentina". En la nota se hacía explícito el nulo interés que este país tenía ya en las importaciones de hierro y acero; "empero —agregaban— en el estudio a realizar podrían incluirse productos hoy no contemplados en los convenios, así como otros aspectos de las relaciones económicas y culturales tradicional y profundamente amistosas entre los dos países..." Con tal fin, se invitaba al gobierno español a que enviase a la capital argentina una misión técnica para cooperar en su realización tomando como base las nuevas circunstancias y necesidades que afrontaban ambos países.⁴⁴

41. *Ibidem*.

42. AMREC, Caja Nº 13, 1946. Embajada Argentina en España.

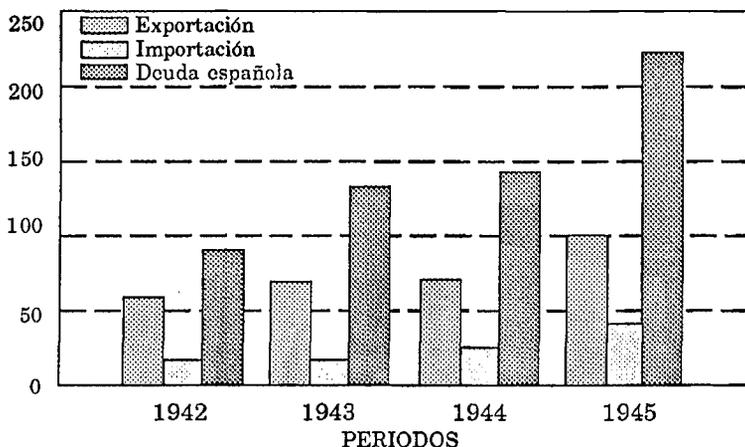
43. El 16 de enero de 1945 el ministerio español de Asuntos Exteriores transmitió al gobierno argentino una pro-memoria referente a la venta de las siguientes unidades navales: un petrolero construido en 1944, tres buques mercantes construidos en 1932, 1913 y 1914 respectivamente, y el vapor "Habana", reconstruido y modernizado en 1943; AMREC, Caja Nº 15, 1946, Embajada Argentina en España. La documentación no aclara las razones que impidieron la concreción de la operación, aunque por desarrollos posteriores de ofrecimientos similares es probable que los precios ofrecidos hayan sido considerados no competitivos.

44. Embajada Argentina en Madrid a MAE, 12.1.1946, AMREC, Caja Nº 14, 1946, Embajada Argentina en España.

Lo cierto es que, más allá del posible interés de la Argentina en la adquisición de “productos no contemplados en los convenios” y que no se especifican en la nota anterior, existía una deuda no despreciable —crecida a lo largo de cinco años a un ritmo constante y superior al nivel de los intercambios (según puede apreciarse en el Gráfico III)— que a todas luces era preciso renegociar. Esta circunstancia, y la elección, un mes más tarde, de un nuevo presidente constitucional para la Argentina, serían las bases para la continuidad de los intercambios concretada mediante la celebración de nuevos acuerdos bilaterales.

GRAFICO III
Comercio argentino con España y deuda española
1942 - 1945

Millones de pesos M/N



Perón y España

La delegación comercial enviada por el gobierno de Franco a instancias de su homólogo argentino no tenía, en principio, una fácil misión. El crédito acordado en 1944 estaba agotado y los españoles pedían moratoria tras moratoria para el pago de los intereses vencidos, en tanto que los argentinos habían perdido interés en el principal rubro de exportación española que hasta entonces había generado algunos —aunque insuficientes— medios de pago por

compensación. Todo ello, en un momento de agudización de la ya crónica carencia española de divisas, que entre diciembre de 1945 y el mismo mes de 1946 iba a descender en más de un 70%.⁴⁵

No obstante, el triunfo de Perón en las elecciones era un buen augurio para el cumplimiento de sus propósitos. El controvertido coronel siempre había tenido actitudes de cordialidad y simpatía hacia la delegación española en Buenos Aires y hacia su gobierno, según lo atestiguaba repetidamente en sus despachos el embajador de Franco. Perón se había impresionado profundamente por la guerra civil española, sus simpatías habían estado claramente del lado de los nacionales y gran parte de las ideas que puso en marcha a partir de 1943 se habían inspirado en lo que percibía como necesidad de impedir que en la Argentina se produjese un baño de sangre semejante al peninsular.⁴⁶ Por otra parte, Perón nunca olvidaría que España fue uno de los pocos países que mantuvieron sus legaciones en Buenos Aires al consolidarse el aislamiento argentino en 1944.

La misión española se encontró, pues, con un marco de negociaciones mucho más cordial y flexible de lo que era dable esperar, lo que le permitió presentar sus demandas en un ambiente inmejorable y con inmejorables resultados.

Fruto de ese esfuerzo fue el Convenio Comercial y de Pagos firmado el 30 de octubre de 1946, por el que España pudo cancelar su anterior deuda acumulada mediante la venta al recientemente creado Instituto Argentino de Promoción del Intercambio, de parte de un empréstito en pesos que el gobierno argentino autorizó a emitir a aquel país, por un monto global de 400 millones de pesos.⁴⁷

Asimismo, se concedió al gobierno peninsular un crédito rotativo con un descuento autorizado hasta la suma de 350 millones de pesos — a un interés anual del 2,75% — por un plazo de tres años, prorrogable por común acuerdo hasta el 31 de octubre de 1951. Dicho crédito sería aplicado a la adquisición en Argentina de un mínimo de 400.000 toneladas de trigo en 1947 y 300.000 en 1948, además de 220.000 toneladas de maíz y otros productos agropecuarios.⁴⁸

Por su parte, España se comprometía a suministrar a la Argentina por un término de 5 años (hasta 1951), 15.000 toneladas anuales de hierro palanquilla, 5.000 de chapa negra y otro tanto de plomo, corcho elaborado, papel para cigarrillos y aceitunas, así como el 15% de su saldo exportable anual de aceite de oliva. Además de estos compromisos de venta, España daría facilidades para la exportación a la Argentina de una serie de productos, entre los que se

45. Viñas, et. al., ob. cit., tomo II, pp. 492-493.

46. La fuente de inspiración que fue la guerra civil española para Perón se hace evidente en algunos documentos del GOU (publicados en Robert Potash: *Perón y el GOU* (Buenos Aires, 1984) cuya autoría, por estilo y contenido, es atribuible al futuro presidente. Cfr. nota 1 supra.

47. Texto completo en AMAE, I R1765 e. 1.

48. No obstante, el gobierno español podría imputar a dichos fondos hasta un máximo de 50 millones a efectos de abonar el mencionado crédito.

destacaban distintos tipos de maquinarias (agrícolas, textiles, para fabricación de papel, molinería y corcho), motores (eléctricos, diesel y de gasolina), máquinas de coser y escribir, herramientas y artículos de ferretería, armas de fuego y contadores eléctricos, de agua y gas. Este tipo de elementos, junto con insumos tales como mercurio, zinc, resinas y madera terciada, encabezaban la larga lista. Los productos tradicionales de exportación española a la Argentina (alimentos elaborados, conservas, frutos secos, vinos, mantillas, abanicos, naipes, etc.) figuraban en los últimos lugares de preferencia.

El capítulo VI del acuerdo introducía dos elementos originales, estrechamente vinculados con la nueva política interna argentina y, especialmente, con las disposiciones incluidas en el 1er. Plan Quinquenal. Por el primero, España se comprometía a no impedir la emigración a la Argentina de obreros especializados, “y adoptará en su caso, las disposiciones convenientes para que dichos obreros especializados sigan cursos de capacitación que les hagan particularmente adaptables a las exigencias de su futuro trabajo en territorio argentino”. Asimismo, Madrid estudiaría “con la mejor disposición, cualquier requerimiento que reciba del Gobierno argentino para la aportación de procedimientos, patentes, maquinaria y técnicos con destino a las industrias establecidas en la República Argentina o que puedan establecerse en el futuro”.⁴⁹

En el primer caso, referente a la inmigración, el gobierno argentino buscaba comprometer a España en una de las tácticas en que basaba su política económica: el reflotamiento de las corrientes inmigratorias detenidas desde 1930, de acuerdo con nuevos criterios intervencionistas, bajo control del Estado y encauzadas hacia las necesidades consideradas básicas por el Plan Quinquenal, especialmente la promoción de la producción industrial. De ahí que se aspirara a recibir un tipo particular de inmigrantes, mediante la aplicación de criterios preferenciales en favor de técnicos y obreros especializados. Este propósito del gobierno peronista se plasmaría en sendos Convenios de Inmigración firmados con Italia (1947) y España (1948); pero en el caso de esta última iba a entrar en contradicción con las propias aspiraciones del gobierno peninsular. En efecto, España se mostraría en el futuro escasamente dispuesta a ceder sus técnicos y obreros capacitados, cuyo aporte consideraba imprescindible para su propio desarrollo industrial.⁵⁰

El segundo propósito antes mencionado —la “amistosa disposición” española para la contribución de patentes, procedimientos y maquinarias destinados a la potenciación de la industria argentina— también se enmarcaba en las propuestas del Plan Quinquenal y su consecución futura estaría lastrada por los mismos problemas, que ya conocemos bien, vinculados a la escasa correspon-

49. *Ibidem.*

50. Sobre este tema véase Mónica Quijada, “Política inmigratoria del primer peronismo. Las negociaciones con España”. En *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Amsterdam, Nº 47, diciembre 1989, pp. 43-64.

dencia existente entre las intenciones argentinas y las realidades de la economía peninsular. Igualmente, es reflejo de la política económica interna argentina la composición de la lista de insumos que España se comprometía a proveer, cuyos elementos básicos eran un tipo de lingotes de hierro (palanquilla), chapa, plomo y corcho. El suministro de hierro seguía presente, pero dejaba de ser un rubro fundamental del intercambio, de acuerdo con lo que aconsejaba la reciente experiencia de los anteriores convenios. Por lo demás, en el tratado de 1946 España volvía a adquirir compromisos cuyas posibilidades de cumplimentación estaban escasamente garantizadas. Es significativo en este sentido que pocos días antes de la firma del tratado, el Ministerio de Industria y Comercio español ya observara en una comunicación interna que la exportación de plomo y palanquilla sólo podría realizarse "sacrificando el mercado interior".⁵¹

El Convenio Comercial y de Pagos implicó para España un bendecido respiro en el estrangulamiento de su sector externo. Dos meses más tarde los benéficos efectos económicos del acuerdo se complementaron con una acción, esta vez de orden político, que fue recibida con ribetes de escándalo en el ámbito internacional: la negativa del representante argentino ante la ONU a sumarse al aislamiento internacional de España decretado por la famosa Resolución número 39. Si bien el gobierno argentino no estuvo solo en la oposición a la medida,⁵² fue el único en no acatarla, al enviar poco tiempo después un nuevo embajador a Madrid.

Es más que probable que las no desmentidas simpatías de Perón hacia España y su gobierno, antes señaladas, no hubieran bastado para facilitar a ese país la obtención de tales beneficios de no haber sido por la conjunción de otros elementos, ajenos a los sentimientos personales del presidente argentino hacia la madre patria. En efecto, la observación detenida de la política económica exterior durante los primeros años del gobierno peronista demuestra que el acuerdo con España se inscribe en una estrategia general de concesión de generosos créditos enmarcados en acuerdos bilaterales con países europeos. Entre esos convenios destacan, por la amplitud de sus alcances y por los montos comprometidos, los celebrados con Francia e Italia. Además de las generosas condiciones de financiación,⁵³ en ellos se repiten las líneas fundamentales del acuerdo con España: créditos para la compra de productos agropecuarios

51. Subsecretaría de Comercio a Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Madrid, 17.10.1946, AMAE, 1 R.3065 e. 76.

52. Dentro del área iberoamericana, por ejemplo, se pronunciaron en contra de la resolución Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador y Perú, además de la propia Argentina. Para los debates completos en la ONU sobre la "cuestión española", véase a A.J. Leonart, *España y la ONU* (Madrid, T. I: 1978; T. II: 1983). En lo que se refiere a la intervención argentina en particular, cfr. José Arce, *Mi vida. Autorecopilación de hechos y comentarios para una posible biografía* (Buenos Aires, 1958). Para un análisis de dicha intervención, cf. nota 1 supra.

53. En el caso Francia, en 1947 se amplió a 600 millones de pesos un crédito inicial de 150 millones concedido en 1945. Italia, por su parte, recibió facilidades de hasta 350 millones de pesos también en 1947. B.C.R.A.: *Memoria Anual*, 1945, pp.28 y ss.; 1947: pp. 26 y ss.

argentinos a cambio del suministro de insumos básicos industriales. En el caso del convenio con Italia, aparecen incluso las disposiciones para garantizar la inmigración de obreros especializados de aquella nacionalidad, para colaborar con los objetivos del 1er. Plan Quinquenal.

Lo cierto es que Argentina había iniciado la posguerra con el convencimiento de que le estaba reservado un señalado papel en la reconstrucción de la depauperada Europa; siendo dicho continente, por lo demás, el ámbito donde este país había encontrado tradicionalmente sus mejores mercados, no era difícil deducir que esa solidaria acción le reportaría, a su vez, pingües beneficios.⁵⁴ Ello se completaba con el convencimiento de que la capacidad de su fuerza financiera, fundada en la acumulación de oro y divisas a lo largo del quinquenio bélico,⁵⁵ le hacía posible convertirse en una fuente de financiación internacional; lo que a su vez facilitaba el restablecimiento de corrientes de intercambio con ciertos países europeos que, como corolario de la guerra, se hallaban aquejados de una aguda carencia de divisas.⁵⁶

Estos supuestos económicos se inscribían en una táctica política, derivada de las dificultades que había acarreado a la Argentina su posición de debilidad durante el quinquenio bélico, situación agudizada en la posguerra por la consolidación de la hegemonía estadounidense en un esquema internacional bipolarizado; para paliar tal debilidad, el gobierno peronista estimaba necesario cimentar alianzas en el continente europeo, especialmente con las naciones "latinas".⁵⁷

Por ello, como en el caso de España, los créditos concedidos a Francia e Italia se acompañaban de propuestas y acciones extraeconómicas: disposiciones sobre intercambios culturales y, en el caso de la segunda, una enérgica defensa

54. Cf. B.C.R.A.: *Memoria Anual*, 1945, p. 11.

55. Cf. *idem*, 1946, pp. 65 y ss.

56. Un estudio detenido de las *Memorias Anuales* del Banco Central entre los años 1946 y 1948, pone de manifiesto que la concertación de convenios bilaterales y la concesión de créditos a países europeos, antes que una decisión tendiente a oponerse al multilateralismo restaurado después de la guerra, responde a la ausencia de oportunidades para entablar relaciones comerciales más satisfactorias debido al empobrecimiento efectivo de aquellos mercados. Véanse especialmente las *Memorias* de 1947, pp. 7-9, y 1948, pp. 5-11. Para una polémica sobre este tema véase Jorge Fodor: "Perón's policies of Agricultural Exports 1946-1948: Dogmatism or Commonsense?", en D. Rock, *Argentina in the Twentieth Century* (Londres, 1975), pp. 135-160; Carlos Díaz Alejandro: "An interpretation of Argentine Economic Growth since 1930", en *Journal of Development Studies*, Parte 1, Octubre, 1966, pp. 14-41; Parte 2, Enero 1967, pp. 155-177.

57. El propósito de Perón de consolidar un bloque de naciones "latinas" para contrarrestar el poder hegemónico de los Estados Unidos está atestiguado por comentarios del propio presidente argentino al embajador español en Buenos Aires. Arellza a MAE, Buenos Aires, 12.6.1947, AMAE, 1. R.1756 e 14; *idem*, 14.5.1948, AMAE, 1 R. 2418 e. 1. Asimismo, Perón se proponía consolidar un segundo frente de apoyos en América Latina y especialmente en el ámbito del cono sur, donde se produjo la misma acción combinada de otorgamiento de créditos y actitudes políticas; cfr. nota 1 supra.

la ONU del derecho de esta nación a ser aceptada como miembro del organismo internacional y a que se le concediesen "términos justos y equitativos" en el tratado de paz.⁵⁸

En resumen, tanto el Convenio Comercial y de Pagos de 1946 como la acción argentina en la ONU a favor de España estaban lejos de ser una excepción en el conjunto de la política exterior de ese país. Por el contrario, se englobaban en una estrategia general destinada a imponer y defender la autonomía de la política exterior argentina en el contexto del esquema internacional bipolar afianzado en la posguerra. Desde un punto de vista económico, reflejaban a un tiempo una percepción sobrevaluada de las posibilidades financieras de la Argentina, y las limitaciones de un mercado europeo aún lastrado por la destrucción de la reciente guerra. En este marco se inscribe el último acto de la redefinición de las relaciones hispano-argentinas iniciada con la segunda guerra mundial y a la que, como veremos, le restaba escaso tiempo de vida.

Genésis y contenido de un convenio inusual

La desesperada situación del abastecimiento alimentario español provocó una aceleración en el ritmo de las importaciones, que a finales de 1947 habían casi cubierto el cupo de toneladas de trigo acordadas. A ello debe añadirse que por estipulación del propio convenio de 1946 una parte del crédito (240.5 millones de pesos) se había destinado a la consolidación de la deuda pendiente.⁵⁹ Finalmente, contribuyó al agotamiento del crédito el incremento de los precios argentinos de exportación debidos a la nueva política aplicada por el recién creado IAPI; situación que produjo amargas protestas por parte del gobierno español a las que la contraparte argentina prestó escasa atención.⁶⁰ Resultado de todo ello fue que al promediar el año de 1947 las posibilidades crediticias brindadas por el convenio de 1946 estaban prácticamente consumidas. El tema no era de fácil solución para el gobierno español, cuya disponibilidad de divisas en ese mismo año de 1947 había descendido a un saldo negativo equivalente a 862 millones de pesetas.⁶¹

Era imprescindible, pues, abocarse a la obtención de créditos interestatales,

58. MREC.: *Memoria Anual*. Buenos Aires, 1946-1947, pp. 139, ss. José Arce, *Mi vida...*, *op. cit.*, pp. 448 y ss.

59. A esa suma el Instituto Español de Moneda Extranjera añadió 51 millones de pesos de sus propias reservas, con lo que quedaba consolidada la deuda anterior; Viñas, *et. al.*, *ob. cit.*, tomo II, p. 546.

60. Los precios de exportación de trigo se incrementaron de 16.57 pesetas el quintal métrico en 1939 a 151 en marzo de 1947 y 201 en abril del mismo año; Informe interno, Madrid, 5.5.1947, AMAE, 1 R.6608 e. 5; Memorándum interno, Madrid, 10.6.1947, AMAE, 1. R.4240 e 1; Arcilza a MAE, Buenos Aires, 11.10.1947, AMAE, 1. R.4240 e. 1.

61. A Viñas. *Ob. cit.*, tomo II, pp. 525 y ss.

objetivo de difícil cumplimiento ya que no eran muchas las fuentes donde podían conseguirse tales créditos. Según un informe del Instituto Español de Moneda Extranjera al Consejo de Ministros, sólo tres países estaban en condiciones de concederlos: Estados Unidos, Suiza y Argentina. Descartados los dos primeros que —siempre según el informe— se mostraban escasamente proclives a prestar a España ayuda financiera, sólo restaba una fuente potencial de obtención de nuevos créditos: Argentina, a pesar de que la deuda volvía a acumularse por obra de la utilización de las facilidades concedidas en el convenio de 1946.⁶²

Para llevar a cabo las delicadas negociaciones, el gobierno español designó como nuevo embajador en Buenos Aires a José María de Areilza, conde de Motrico. Miembro distinguido del círculo católico que rodeaba al ministro español de Asuntos Exteriores, la designación de este personaje —que algunos años más tarde sería destinado a Washington con el fin de concertar los vitales acuerdos hispanonorteamericanos— indica la relevancia que atribuía Madrid a las relaciones con la Argentina en aquellos difíciles años de la posguerra. El flamante embajador tenía por misión obtener un nuevo crédito por 1.250 millones de pesos, con amortización a largo plazo, a ser posible 50 años.⁶³ El objetivo fundamental era garantizar el flujo permanente de cereales argentinos hacia España, sin que ello gravase las exhaustas arcas españolas.⁶⁴

En el transcurso de las negociaciones, el embajador utilizó algunos “señuelos” para comprometer al gobierno argentino en la operación. Uno de esos “señuelos” fue renovar el ofrecimiento de técnicos españoles para que colaborasen en “la gran obra del Plan Quinquenal”,⁶⁵ extremo que hasta entonces no había alcanzado ningún resultado concreto.

La segunda táctica utilizada por el embajador español, tanto o más efectiva que la anterior, fue poner de manifiesto ante el presidente Perón la relevancia que en el ámbito de la política internacional podía revestir el crédito concedido a España, si se lo consideraba “un suplemento del Plan Marshall que la Argentina hacía al único país verdaderamente anticomunista de Europa”.⁶⁶

La propuesta del embajador coincidía de lleno con una de las tácticas del gobierno peronista en materia de política exterior. En efecto, con el endurecimiento de la posición estadounidense frente a la Argentina, afianzado a lo largo de 1947, el gobierno peronista confirió a su política de celebración de acuerdos bilaterales un carácter beligerante frente a Washington y al Plan Marshall. Con

62. Informe de julio de 1947, citada en *idem*, p. 533.

63. Areilza a MAE, Buenos Aires, 30.9.1947. AMAE, 1 R.2418 e. 1.

64. Esta intención me fue expresada personalmente por don José María de Areilza en el transcurso de una entrevista personal realizada en 1985.

65. Areilza a MAE, Buenos Aires, 30.9.1947, AMAE, 1 R.2418 e.1. La excelente acogida dada a esta propuesta por el presidente argentino y el pedido inicial de treinta técnicos (ingenieros, peritos y expertos), figura en Areilza a MAE, Buenos Aires, 23.10.1947, AMAE, 1 R.4240 e. 1. El envío de tales técnicos nunca se concretó; cf. nota 50, *supra*.

66. Areilza a MAE, Buenos Aires, 30.9.1947. AMAE, 1 R.2418 e. 1.

ese fin se utilizaron los foros internacionales, en los que se hizo público ofrecimiento de la solidaridad financiera argentina a terceros países. Tal fue el caso de la Conferencia de La Habana de 1947, donde la delegación argentina anunció que su gobierno estaba dispuesto a proporcionar 5.000 millones de dólares para contribuir al desarrollo económico de la región latinoamericana. Pocos meses más tarde, en la reunión panamericana de Bogotá, se hicieron particulares esfuerzos para contraponer la “disposición solidaria” del país del Plata a las decepcionantes declaraciones del general Marshall, quien anunció en esa oportunidad que su país no estaba dispuesto a contraer compromisos financieros con los Estados americanos, dado que todos sus recursos se hallaban orientados a la reconstrucción de la Europa en ruinas. Como respuesta el delegado argentino, en un sonado discurso, afirmó que su gobierno había otorgado a la devastada Europa créditos y ayudas por valor de 7 mil millones de pesos, y sostuvo la necesidad de organizar un amplio sistema de concesión de créditos a la región latinoamericana.⁶⁷

En tal contexto, no extraña que un hecho externo a las negociaciones bilaterales viniera a acelerar la tramitación y firma del nuevo acuerdo hispano-argentino: el anuncio por parte del presidente Truman de que España quedaría excluida del Plan Marshall. La decisión era doblemente agravante para el gobierno de Madrid, puesto que poco tiempo antes el Senado norteamericano había votado en favor de que ese país fuese beneficiado por el programa de ayuda diseñado para Europa.⁶⁸ El anuncio parece haber causado consternación en las altas esferas argentinas. Perón —quien, según Areilza, “mostraba verdadera indignación ante lo sucedido”— envió a Franco una carta personal, informándole que podía hacer uso de la noticia del acuerdo hispano-argentino “a su mejor deseo y conveniencia, y utilizarla con toda su fuerza, tanto en el terreno interior como en el de la política internacional”.⁶⁹

De esa manera precipitada, el 8 de abril de 1948 se suscribió en Buenos Aires el Protocolo Perón-Franco Adicional al Convenio Comercial y de Pagos de 1946. La firma del nuevo acuerdo hispano-argentino generó en el ámbito internacional un sinnúmero de conjeturas, desde la reaparición de acusaciones en torno a la existencia de un Eje Madrid-Buenos Aires, hasta la afirmación de que el Protocolo era “un golpe maestro de los financistas argentinos”, por el cual España había hipotecado su independencia económica a la Argentina.⁷⁰

Bien es verdad que las características del convenio podían dar pábulo a esas

67. A.P. Whitaker, *Argentina y los Estados Unidos* (Buenos Aires, 1956), p. 251; A. Lanús, *De Chapullepec al Beagle. Política exterior argentina 1945-1980* (Buenos Aires, 1984), p. 185. Areilza a MAE, Buenos Aires, 30.3.1948, 1 R.2418 e.1.

68. Esta decisión del Senado había tenido lugar por presión del llamado “lobby español”, en el que participaba un grupo de congresistas católicos y particularmente anticomunistas.

69. Areilza a MAE, Buenos Aires, 3.4.1948. AMAE, 1 R. 2418 e. 1.

70. *The Observer*, Londres, citado en *La Epoca*, Buenos Aires, 17.5.1948. Sobre el escándalo internacional que provocó el Protocolo Perón-Franco véase nota 1 supra.

y otras suposiciones. Por el Protocolo⁷¹ Argentina otorgaba a España un crédito hasta 1951 por un total de 1.750 millones de pesos, suma considerable si se toma en cuenta que representaba el 30% de las exportaciones totales del país del Plata en 1947. De esa cantidad, 350 millones correspondían a la cancelación de la deuda acumulada por España al 31 de diciembre de 1947, por la utilización del crédito rotativo concedido en el convenio de 1946. Para financiar la adquisición de productos argentinos, el gobierno español podría hacer uso de una suma anual de 350 millones de pesos hasta el total antes señalado de 1.750 millones.

Hasta aquí no había mayores diferencias con otros convenios celebrados por la Argentina salvo en el monto, que era más alto de lo usual. La diferencia estaba dada por los mecanismos establecidos para la recuperación del crédito. De acuerdo con los términos del Protocolo, el Instituto Español de Moneda Extranjera abriría en Madrid una cuenta a favor del IAPI o del Banco Central de la República Argentina, donde se iría acreditando el equivalente en pesetas de los saldos en pesos producidos por las adquisiciones españolas en la Argentina. Estos saldos en pesetas serían destinados a un conjunto de inversiones de dicho país en España, cuyos aspectos más significativos eran: 1) obras y construcciones (como silos y frigoríficos) para equipar una zona franca en Cádiz que el gobierno español cedería a la Argentina por un término de cincuenta años; 2) la participación en empresas o sociedades mixtas hispano-argentinas, y 3) la construcción en astilleros y fábricas españolas de buques, material ferroviario, maquinaria, etc. De tal forma, una parte sustancial de los saldos generados por las compras españolas estaría destinada a inversiones argentinas en la península.

El convenio también preveía una forma de amortización más tradicional, mediante el compromiso de otorgar facilidades y permisos de importación para productos españoles considerados como no esenciales, hasta la suma de 70 millones de pesos anuales. Esta cláusula, considerada por Madrid como una grave restricción a sus posibilidades de exportación, desde la perspectiva argentina era una concesión a las necesidades españolas de arbitrar medios de pago.

Finalmente, en una carta reservada anexa al Protocolo ambas partes se avenían a proseguir las negociaciones con posterioridad a la firma del acuerdo, sobre una serie de puntos básicos; los más importantes eran: 1) la definición de intereses sobre los saldos deudores, y 2) la garantía eventual de revaluación de los saldos en pesetas con el fin de garantizar el mantenimiento de la relación originaria con la moneda española en caso de que su cotización fuera alterada.⁷² Tanto la definición de un patrón monetario oro para respaldar los saldos como

71. El texto completo del acuerdo en AMAE, 1 R.4240 e. 1.

72. Arcilza a MAE, Buenos Aires, 8.4.1948, AMAE, 1 R.4240 e. 1. *Idem*, 9.4.1948, AMAE, 1 R.6608 e. 5.

la aplicación de un interés del 2,75% sobre los mismos habían sido planteados a último momento por la parte argentina, y fueron recibidos con grandes protestas por el gobierno español.⁷³ Finalmente, para no retrasar el anuncio del acuerdo por los motivos políticos antes planteados, se optó por la anexión de la referida carta que, como veremos, se convertiría en el detonante de una incómoda situación.

En resumen, con la firma del Protocolo España no sólo había conseguido un generoso crédito para la obtención de productos de primera necesidad, sino que quedaba relevada de transferir divisas al exterior. Por su parte Argentina, en lugar de exigir el pago directo de deudas pasadas y futuras, se avenía a utilizar los saldos íntegramente en España, aceptando incluso dedicar una quinta parte de los mismos a la importación de productos no esenciales, lo que entraba en contradicción con la política rígidamente proteccionista que venía aplicando el gobierno peronista para favorecer el desarrollo industrial.

No extraña, pues, el alborozo con que fue recibida en España la firma del Protocolo. A lo largo de los días subsiguientes los actos oficiales se poblaron de homenajes a la Argentina y a su presidente. Se dijo del nuevo convenio que se trataba de un documento excepcional por "su atrevida y original concepción, que rebasa los límites de la ortodoxia tradicional" y que permitiría a los dos países lograr "una compenetración tan estrecha y tan flexible al propio tiempo, que puede traducirse en resultados tangibles y prácticos a la vuelta de muy pocos años". España obtenía por su intermedio la continuidad del suministro de cereales "sin recargar su balanza de pagos"; en cuanto a Argentina, las facilidades aduaneras de Cádiz y la "compenetración con la industria española" ("en el terreno de la construcción naval, del material ferroviario y de la industria pesada siderúrgica") se convertirían en "un excelente documento auxiliar temporal para el desarrollo de los fines del Plan Quinquenal".⁷⁴

Esas entusiastas palabras, que volvían a traer a colación una pretendida complementariedad en la acción económica de los dos países, estaban lejos de tomar en cuenta los condicionamientos que se oponían a la obtención de tal "espléndido y mutuo beneficio". El beneficio existía, pero no era mutuo; el abastecimiento de cereales a España por parte argentina podía continuarse, pero las disposiciones relativas a la recuperación de los créditos eran de muy difícil cumplimiento, como se puso de manifiesto al desencadenarse en la Argentina una aguda crisis fundada en el descenso vertical de la disponibilidad de divisas.

73. Arcilza a MAE, Buenos Aires, 4, 5 y 6 de abril, 1948, AMAE, 1 R 4240 c. 1.; MAE a Arcilza, s/f, Madrid, *idem*, Suanzes-Artajo a Arcilza, Madrid, 7.4.1948, *idem*.

74. José María de Arcilza, "El Protocolo Franco-Perón", en: *Cuadernos Hispanoamericanos*, N^o 3 (Madrid, 1948), pp. 457-461.

Los límites de la complementariedad

En noviembre de 1948 el Banco Central de la República Argentina envió un telegrama al Instituto Español de Moneda Extranjera solicitando que ese organismo otorgase a los saldos acumulados una garantía de valor con respecto al oro. El IEME se apresuró a contestar que carecía de facultades para tomar esa decisión, y el gobierno español optó por dar la llamada por respuesta.⁷⁵ Dos meses más tarde se reinició el trámite, esta vez con mayor energía. Aunque nadie lo sabía aún, sería el inicio de un deterioro de las relaciones bilaterales que había de prolongarse durante varios años.

Detonante de la situación fueron las crecientes dificultades económicas de la Argentina, puestas en evidencia a lo largo de 1948 y que hicieron eclosión a finales de ese año. Con ellas se puso fin al sueño de la capacidad financiera argentina, basado en una disponibilidad aparentemente inagotable de divisas. Para esas fechas las reservas argentinas habían bajado a un quinto de las disponibilidades de 1946, en tanto que la deuda con los Estados Unidos superaba los 200 millones de dólares.⁷⁶ A dicha situación no era ajena la esfumación definitiva de dos expectativas en las que se había fundado la planificación económica inicial del gobierno peronista: la recuperación de la vía triangular, cuyo golpe de gracia fue la declaración de inconvertibilidad de la libra, y la inyección de dólares mediante la participación —como país suministrador— en el Plan Marshall, del que la Argentina fue finalmente marginada.⁷⁷

La gravedad de la situación tuvo como resultado el destronamiento del “zar” de la economía argentina, Miguel Miranda, al que se acusó de haber usado las reservas de divisas de forma dispendiosa y carente de toda planificación. Uno de los aspectos más criticados de la gestión de Miranda fue la extrema liberalidad empleada en la concesión de empréstitos exteriores y la ausencia de un plan coherente en la concertación de convenios bilaterales. Después de su caída, el nuevo equipo que se hizo cargo de las finanzas argentinas decidió llevar a cabo un concienzudo estudio de la situación jurídica y legal de todos los convenios comerciales suscritos durante los dos años anteriores.⁷⁸

En tal contexto el convenio con España se convirtió en uno de los blancos favoritos de la oposición en el Congreso, que aún no lo había confirmado, y que exigió al gobierno la definición de una garantía oro para los saldos depositados en España. De hecho, la no inclusión de tal garantía en el Protocolo era contraria a las leyes argentinas, ya que los saldos disponibles en el exterior debían

75. B.C.R.A. al IEME, Buenos Aires, 17.11.1948; IEME al B.C.R.A., Madrid, 6.12.1948, AMAE, 1 R.4240 e. 1.

76. B.C.R.A.: *Memoria Anual*, esp. 1948 y 1949. Robert Potash, *El ejército y la política en la Argentina*, (Buenos Aires, 1981), T. II, pp. 98 y 134.

77. Cfr. Mario Rapoport, *ob. cit.*; Carlos Escudé, *ob. cit.*, y *La Argentina vs. las grandes potencias. El precio del desafío* (Buenos Aires, 1986).

78. Arcilza a MAE, Buenos Aires, 22.1.1949 y 31.1.1949, AMAE, 1 R4240 e. 1.

de figurar en el balance del Banco Central, y la ley de emisión de moneda de ese organismo obligaba a respaldar las sumas en pesetas mediante un valor fijo en el momento en que fueran concedidos los créditos en pesos. El gobierno temía —con fundamento, en opinión del propio embajador español— que de no obtenerse dicho requisito la oposición en el Congreso “haría de ello una campaña de escándalo, que podía producir gravísimas consecuencias, entre otras la de impedir la ratificación legal del propio convenio por aquel cuerpo consultivo”. Por lo que la demanda de una garantía oro no era “un ruego formal de trámite, sino una verdadera petición de ayuda de carácter político y amistoso que el Gobierno argentino formulaba al Gobierno de España”.⁷⁹

Madrid se opuso durante algún tiempo a la concesión de la garantía oro, esgrimiendo para ello múltiples argumentos: opinaban que si se produjese una devaluación de la peseta las consecuencias para España serían extremadamente onerosas. Asimismo, hacían referencia a los altos precios de exportación aplicados por la Argentina, pues en opinión del gobierno de Madrid, “ese ancho margen implica una real cobertura de cambio”. Finalmente, estimaban que el gobierno argentino tenía en sus manos la forma de evitar una prolongada acumulación de los saldos mediante la aplicación de los términos del Protocolo, es decir, la dotación de la zona de Cádiz, el uso de las facilidades de inversión y la potenciación de las importaciones desde España.⁸⁰

Ante las resistencias españolas a conceder la garantía pedida, el gobierno argentino optó por una solución de fuerza. En la segunda mitad de marzo de 1949, en el puerto de Buenos Aires se habían acumulado catorce embarques de trigo con la orden de no permitir su salida para España. Resultado de tal acción fue la firma, el día 25 del citado mes, de un Acuerdo Complementario que establecía la relación peseta-oro basada en el precio de ese metal en los Estados Unidos y el tipo medio de la peseta en Madrid. La vigencia de la garantía era por un único plazo de 18 meses a partir de la fecha de la firma del acuerdo. España, por su parte, se apuntaba un tanto —señal de que era la Argentina, en este caso, la que estaba perdiendo capacidad de negociación—: los precios de exportación de productos argentinos a aquella nación no serían superiores a los acordados con terceros países a los que Buenos Aires hubiese concedido créditos de carácter no recíproco. Finalmente, el acuerdo se completaba con expresiones de voluntad para cumplimentar los términos del Protocolo Perón-Franco de 1948, tanto en lo referente a realizar las inversiones previstas como a dar facilidades para las importaciones españolas a la Argentina.⁸¹

Lo cierto es que por muchas expresiones de buena voluntad que se incorporasen al texto, ninguno de los dos países estaba en condiciones de cumplir los términos del Protocolo Perón-Franco. En primer lugar, la cesión por parte de

79. Arcilza a MAE, Buenos Aires, 31.1.1949, AMAE, 1 R4240 e. 1.

80. MAE a Arcilza, Madrid, 25.2.1949, AMAE, 1 R.4616 e. 4.

81. Texto completo del Acuerdo Complementario en AMAE, 1 R.4616, e. 4.

España de una zona franca en Cádiz por un término de cincuenta años, aunque estaba lejos de ser una novedad, no era aplicable en las actuales condiciones. La idea inicial había surgido en 1940, durante la presidencia de Ortiz, a tenor de las dificultades que la guerra provocaba al comercio exterior argentino, principalmente la carencia de bodegas para transportar cereales y otros productos de gran volumen. Se había pensado entonces en la conveniencia de contar con una zona franca en un puerto atlántico de ese continente para almacenamiento de productos de exportación, y se habló de arrendar terrenos en Francia o en España. La propuesta fue bien recibida por el gobierno español e incluida en todos los convenios firmados entre ambos países desde 1942; no obstante, nunca se le había dado relevancia ni se había intentado articular un mecanismo para su dotación efectiva. Tres años después de acabada la guerra la situación había variado sustancialmente, la Argentina estaba expandiendo su marina mercante y altos funcionarios del IAPI estimaban que en las condiciones del mercado europeo en 1948, el almacenamiento de productos argentinos en Cádiz no tendría otra consecuencia que la de incrementar los costes y dificultar su competitividad.⁸²

En cuanto a la posibilidad de aplicar dichos saldos a inversiones en España, la Argentina carecía de la infraestructura técnica y de la tradición inversora externa que hubiera sido necesaria para poner en funcionamiento esa parte del acuerdo, extremo que fue reconocido por el propio embajador español en documentos internos enviados a su gobierno.⁸³

Quedaba, pues, la potenciación de las exportaciones españolas a la Argentina, tema que venía presentando serios inconvenientes para su concreción desde que se iniciara la redefinición de las relaciones comerciales entre los dos países. Todo parece apuntar, incluso, a que la incorporación en el protocolo de las dos cláusulas antes mencionadas respondía más a un discurso interno dirigido a justificar, mediante la definición de nuevas modalidades de reintegro, la concesión del abultado crédito (que la experiencia acumulada señalaba como irrecuperable), que a una auténtica voluntad de probar vías originales en la política económica exterior.⁸⁴

Las restricciones argentinas a la importación de productos españoles, considerados como no esenciales, eran una fuente permanente de lamentaciones por parte de Madrid.⁸⁵ Lo cierto es que esta vía de compensación estaba necesariamente limitada por incompatibilidad con la política argentina de industrialización, a pesar de que hasta 1948 —no obstante las quejas españolas— la adquisición de productos no esenciales de ese origen parece haber experimen-

82. Arcilza a MAE, Buenos Aires, 15.9.1949, AMAE 1 R.4240 e. 1.

83. Arcilza a MAE, Buenos Aires, 24.1.1949, AMAE 1 R.4240 e. 1.

84. De hecho, las negociaciones conducentes al Protocolo se llevaron en la Argentina en el mayor de los secretos por orden personal del presidente. Asimismo, se acordó que las celebraciones en torno a la firma tuvieran mayor relieve en Madrid que en Buenos Aires. Arcilza a MAE, Buenos Aires, 11.2.1948, AMAE, 1. R.4240 e.1; Arcilza a MAE, Buenos Aires, 3.4.1948, AMAE, 1. R.2418 e. 1.

85. Una visión exhaustiva de la perspectiva española en Informe interno del MAE sobre "Exportaciones españolas a la Argentina". Madrid, s/f (probablemente primera mitad de 1949). AMAE, 1 R.4616 e. 4. Otras quejas semejantes en el mismo legajo y en AMAE, 1. R.4240 e. 1.

CUADRO 3
Exportaciones españolas a la Argentina
(en miles de pesos m/n)

	1945	1946	1947	1948
Substancias y productos químicos y farmacéuticos, aceites y pinturas	1.128,9	869,4	2.962,6	2.828,3
Hierro y sus artefactos: Ferretería, cuchillería, tijeras, etc.*	696,0	403,3	954,0	915,4
Hierro y sus artefactos en total	21.077,1	12.804,2	11.976,6	1.601,3
Maquinaria: Calderas para uso industrial y respuestos	—	—	—	915,4
Maquinas de coser	—	—	78,3	2.739,8
Máquinas y motores diversos y respuestos	234,8	139,6	381,9	2.555,5
Otras maquinarias	87,5	330,7	207,4	184,3
Total	322,3	470,3	667,7	5.565,7
Piedras, tierras vidrios y cerámicas	197,8	233,2	616,6	955,6
Maderas y sus artefactos	1.106,8	2.269,6	3.549,1	7.857,5
Papel, cartón y sus artefactos	2.709,9	3.407,8	2.891,6	2.363,7
Substancias alimenticias	6.673,1	5.339,8	10.259,2	12.359,4
Bebidas	1.866,3	2.316,2	4.544,4	3.006,6
Textiles y sus manufacturas	174,4	55,4	36.921,7	8.164,6
Otros	2.109,2	1.850,7	20.489,7**	3.387,6
TOTAL GENERAL	37.365,8	29.617,1	94.879,2	47.150,3

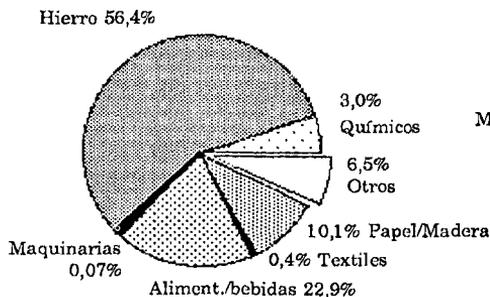
* Artículos incluidos bajo esta denominación: tijeras, alicates, azadas de hierro, horquillas de hierro, palas con cabo, tenazas, tijeras para podar o desvasar. En 1945 y 1946, también sierras circulares.

** Incluye dos unidades navales pequeñas (menos de 10 toneladas), por un valor de 18.821.131 pesos moneda nacional.

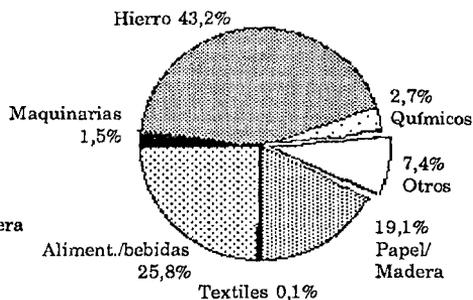
Fuentes: elaboración sobre datos del Banco Central de la República Argentina, *Anuarios de Comercio Exterior*, 1946: 296-297; 1948: 300-301.

GRAFICO IV
Exportaciones españolas a la Argentina
1945-1948

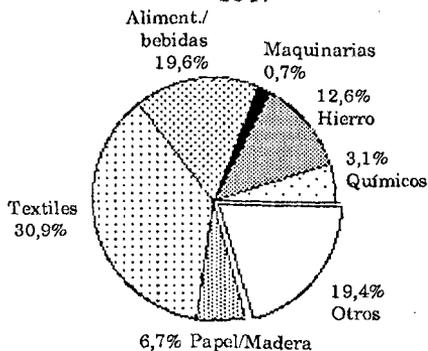
PORCENTAJES POR RUBROS
1945



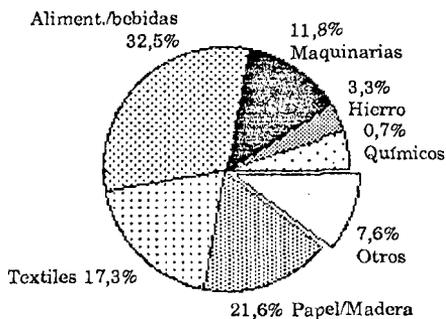
PORCENTAJES POR RUBROS
1946



PORCENTAJES POR RUBROS
1947



PORCENTAJES POR RUBROS
1948



tado cierta potenciación en el marco de los acuerdos vigentes (veáse Cuadro 3). Asimismo, en el Gráfico IV se observa con toda claridad que al disminuir drásticamente la importación de material siderúrgico, los rubros tradicionales volvieron a convertirse en el principal componente de las ventas españolas a la Argentina.

Por el contrario, los requerimientos de insumos incluidos en el acuerdo de 1946 como esenciales quedaron en su mayor parte sin cumplir (Cuadro 4). El único rubro no tradicional que experimentó una potenciación apreciable fue el de las maquinarias, cuya importación a la Argentina creció en un 800% (Cuadro 3 y Gráfico 4). No obstante, ése era también su techo, ya que la exportación continuada de este tipo de productos requería un incremento de la producción, limitado a su vez por las necesidades de importación de insumos básicos que hacía imposible la propia falta de medios de pago experimentada por España.⁸⁶

CUADRO 4
Comportamiento de las exportaciones españolas
en los rubros considerados esenciales en el Convenio de 1946
(en toneladas)

	Pedidos anuales según Convenio	Cantidades servidas	
		1947	1948
Hierro palanquilla	15.000	1,4	13,0
Chapas	5.000	6,3	—
Plomo	5.000	—	—
Corcho en plancha o corteza	5.000	2.239,8	4.988,2
Corcho elaborado	3.000	52,1	319,9
Papel para cigarrillos	600	156,9	86,5
Aceitunas	2.000	2.600,2	888,8

Fuentes: elaborado sobre datos del Banco Central de la República Argentina, *Anuario de Comercio Exterior*, 1948: 298-301; Convenio Comercial y de Pagos de 1946: artículo 16, AMAE leg. R 1765 exp.1.

86. Cfr. Informe del IEME al Consejo de Ministros de 1947, citado en Viñas et al., *ob. cit.*, T. II, p. 135.

Por añadidura, los precios obtenidos en el mercado interno peninsular por tales manufacturas desalentaban su venta en el exterior, al tiempo que los altos costes de producción restaban competitividad a los valores de exportación españoles en el mercado externo. Este problema de los precios, amplia y repetidamente citado en los informes internos de la administración española como uno de los problemas básicos de su comercio exterior,⁸⁷ impidió la concreción de uno de los aspectos incluidos en el Protocolo y en convenios anteriores que hubieran permitido equilibrar parcialmente la balanza comercial: el suministro de barcos. A pesar de que los españoles ofrecieron navíos a Buenos Aires a precios “de absoluto sacrificio para los constructores”,⁸⁸ los argentinos consideraron que existían “extraordinarias diferencias de precios” y plazos de entrega excesivos con respecto a los ofrecidos por otros proveedores potenciales.⁸⁹ Resultado de todo ello fue que el problema de los barcos como forma de crear medios de pago no se resolvió hasta finales de los años cincuenta.

En resumen, los productos que la península estaba en condiciones de suministrar no interesaban al país del Plata, cuyo programa de sustitución de importaciones afectaba precisamente a los rubros tradicionales de exportación española. Asimismo, los insumos básicos que España producía y que interesaban a su socio sudamericano los necesitaba la primera para su propia industria, por lo que era renuente a permitir su exportación. Finalmente, los productos manufacturados que Argentina no producía o cuya fabricación era escasa, sólo podían ser suministrados por Madrid en cantidades poco importantes y a precios no competitivos debido a las propias debilidades de su producción industrial.

El problema fundamental subyacente a las dificultades para potenciar las exportaciones españolas a la Argentina estaba en relación con una evidente identidad en las estrategias de desarrollo económico que afrontaban los dos países. El siguiente párrafo extraído de un informe interno de la administración española de mediados de 1947 —en el que se propone recurrir a la Argentina como única fuente posible de crédito— es ilustrativo al respecto:

“...debe tenerse muy en cuenta que el empréstito argentino ha de invertirse precisamente en dicho país, cuya producción puede considerarse de consumo y no de bienes de capital que son los que más necesita España para resolver a fondo su problema económico. Es decir, que una ampliación del empréstito argentino durante algún tiempo, podrá resolver situaciones alimenticias de indudable importancia pero no solucionará el problema básico de nuestra economía, actualmente tan necesitada de utillaje y elementos de producción para su desarrollo”⁹⁰

87. Cf. por ejemplo las Actas de la Comisión Permanente del IEME, 1947, citadas en *idem*, p. 135.

88. MAE a Areilza, Madrid, 6.8.1948, AMAE, 1. R.4616, e. 10.

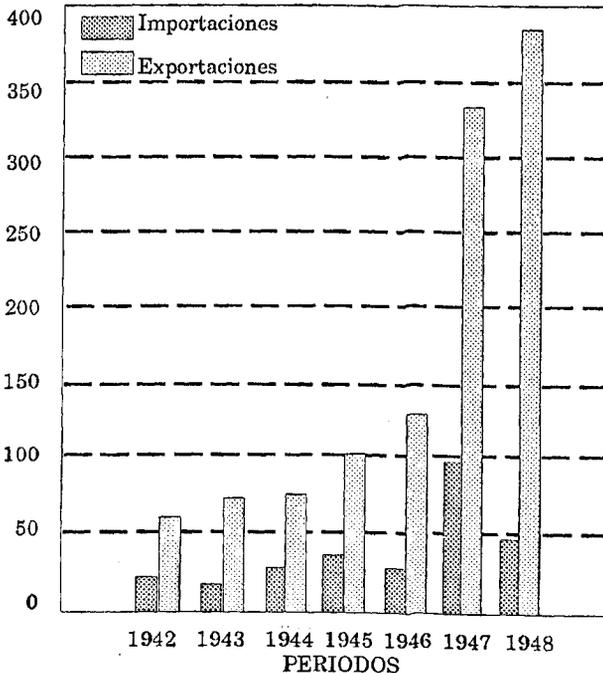
89. Areilza a MAE, Buenos Aires, 26.7.1948, AMAE, leg. 4616 exp. 10.

90. Actas de la Comisión Permanente del IEME, 1947, citadas en Viñas, et. al., *ob. cit.*, tomo II, p. 533.

Es decir, tanto Argentina como España se hallaban abocadas a un programa intensivo de desarrollo industrial (aunque sus características y estadios de evolución fuesen diferentes) y enfrentaban similares limitaciones de insumos básicos y bienes de capital. Esta situación convertía a las economías de los dos países en muy poco complementarias y disminuía considerablemente el interés en los intercambios bilaterales, no sólo por parte argentina, sino también en el caso de España. Sólo el aislamiento internacional, la falta de crédito y la urgente necesidad de productos alimenticios que experimentó este país después de la guerra civil pudieron generar la extrema dependencia con respecto al aprovisionamiento argentino que se produjo a lo largo del período que venimos estudiando, y que dio lugar al extraordinario desequilibrio en la balanza comercial que se refleja en el Gráfico V y en el Cuadro 5.

GRAFICO V
Comercio argentino con España
1942-1948

Millones de Pesos M/N



CUADRO 5
Participación de España en el comercio total argentino
 (en miles de pesos m/n)

	Importaciones totales argentinas	Importación desde España	%	Exportaciones totales argentinas	Exportación a España	%
1942	1.274.361	16.130	1,2	1.788.958	53.206	3,0
1943	942.048	16.024	1,7	2.192.264	66.004	3,0
1944	1.007.212	26.059	2,5	2.360.426	66.236	2,8
1945	1.153.984	37.366	3,2	2.497.772	100.132	4,0
1946	2.331.710	29.617	1,3	3.973.051	137.200	3,4
1947	5.348.531	94.879	1,8	5.504.929	315.988	5,7
1948	6.189.748	47.150	0,7	5.541.772	382.019	6,9

Fuente: Banco Central de la República Argentina: *Anuarios de Comercio Exterior*, 1946: xxxiii-xxxiv; 1948: xxviii-xxix.

Desde la perspectiva argentina, sin una contrapartida satisfactoria era muy difícil que Buenos Aires pudiera mantener su ritmo de exportaciones que había sido posible, primero, por las circunstancias especiales creadas por la guerra, con la desaparición momentánea de muchos mercados de cereales, y, más tarde, por la situación también peculiar de la posguerra, cuando la balanza comercial positiva y los saldos acumulados durante el quinquenio bélico habían hecho creer en una disposición ilimitada —e inagotable— de divisas.

La crisis desatada en la Argentina en 1949 coincidió con el comienzo del fin del aislamiento experimentado por España; por las mismas fechas este país estaba iniciando los contactos con los Estados Unidos que habrían de conducir a la celebración de los acuerdos hispanonorteamericanos de 1952.⁹¹ En marzo de ese año el embajador argentino en Washington informó a su gobierno que Madrid había realizado adquisiciones de trigo en la capital norteamericana.⁹²

Cuando a finales de ese mismo año de 1949 se cancelaron definitivamente los embarques de cereal argentino hacia España, no se trataba sólo de la suspensión de los términos del Protocolo, sino del final de una década en la que ambos países habían ensayado una complementariedad frustrada por las propias condiciones de sus respectivas estrategias económicas.

91. A. Viñas, et al., *ob. cit.*, T. II, p. 555.

92. AMREC, Caja Nº 39 c. 2, Política externa de España.