

Estados Unidos, la Argentina y la unión aduanera con el Brasil, 1935-1942*

Emilce Tirre**

Introducción

El trabajo intenta demostrar que uno de los aspectos principales del Plan Pinedo fue dar forma a un nuevo esquema triangular del comercio exterior de la Argentina, alcanzando el equilibrio en las relaciones comerciales con Estados Unidos a través de la Unión Aduanera con el Brasil.

De esta manera se apuntaba a un cambio estructural que buscaba terminar con los desequilibrios del sector externo y la consecuente inestabilidad macroeconómica que aquejaban al modelo desde hacía ya varias décadas.

Era una forma, también, de terminar con las políticas coyunturales y anticíclicas e intentar un proyecto a más largo plazo.

El tratado que la Argentina firmó con Estados Unidos, muestra que el objetivo de lograr un mayor y equilibrado intercambio comercial con el país del norte, estaba por encima de los intereses sectoriales que dividían a la dirigencia argentina. Se cedió en todo con tal de firmarlo y la decisión que frustró ese cauce para las relaciones argentino-norteamericanas, no partió principalmente de la acción de los sectores argentinos ligados a Europa, ni de la emergencia de políticas autárquicas, sino que fue en Washington donde se produjo el cambio de estrategia, que dio por resultado la perduración de los problemas comerciales entre la Argentina y Estados Unidos.

Sólo a partir de ese movimiento en el país del norte, los sectores de poder económico argentinos realizaron a su vez un giro similar. La Unión Industrial

* El presente artículo es parte de un trabajo de investigación más amplio que se realiza en el marco de una beca otorgada por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA, y forma parte también del proyecto de investigación, *Globalización e integración. Factores históricos y problemas actuales del Cono Sur*. Programa UBACYT, 1995-1997, IIHES-FCE-UBA.

** Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social - Facultad de Ciencias Económicas - UBA.

Argentina comenzó, a partir de 1942, a denunciar las presiones norteamericanas, a promocionar una industria autónoma y a mirar al mercado interno como una prioridad inevitable.

Por otra parte, el Plan Pinedo había apuntado también a la integración con los países vecinos de América Latina, ya como una estrategia alternativa ya como un primer paso para la confluencia en la Unión Panamericana. Los acuerdos que se firmaron con Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile, que acompañaron el intento de unión aduanera argentino-brasileña, muestran que la estrategia permitiría una o ambas alternativas.

La Argentina busca el alineamiento con Estados Unidos

Un sistema como el argentino sólo podría haber seguido funcionando sin grandes tropiezos si las exportaciones hubieran seguido creciendo sin pausa, haciendo posible un nivel adecuado de importaciones orientadas prioritariamente hacia bienes de producción, insumos, bienes de capital y tecnología que la industria argentina fuera requiriendo, mientras se atendiera a una necesaria reconversión económica.

El modelo económico tenía problemas de sustentabilidad desde su inicio. Cuando la Argentina produjo su inserción definitiva en la economía mundial, en la década de 1890, además de tener otros competidores dentro de los dominios británicos, a mediano plazo saldría a competir con las exportaciones norteamericanas que habían ya llevado a la quiebra a las economías agrícolas europeas. Por otra parte, estaba comenzando a depender de las compras a EE.UU., sin a su vez, poder penetrar en ese mercado.

A pesar del éxito coyuntural del modelo económico entre 1895 y 1911, éste terminó por resultar totalmente inadecuado en el contexto internacional que se estructuraba en la primera posguerra.

Gran Bretaña constituía por entonces, un buen mercado para los cereales y la carne argentinos; sin embargo, fue esencialmente, su condición de acreedora financiera y la asociación de algunos grupos económicos argentinos con el capital británico lo que más contribuyó al estrechamiento y permanencia de esos vínculos.

La otrora gran potencia decaía visiblemente y no alcanzaba a satisfacer la demanda generada en el mercado local; pero comprarle a los británicos significaba no sólo asegurar las ventas de los excedentes argentinos, sino también, la posibilidad de seguir negociando empréstitos haciendo factible la remisión desde la Argentina de las utilidades de las empresas británicas radicadas en el país y de sus socios locales.

Los déficit comerciales de la Argentina con EE.UU. eran una razón más para mantener los estrechos vínculos con los británicos; y fue esta conjunción de factores, y no exclusivamente la colocación de la carne argentina en el mercado británico, que de todos modos estaba asegurada, lo que hizo que se siguiera comprando a los británicos lo que podía comprarse más barato en Estados Unidos o en países mejor provistos de la Europa continental.

Tampoco los cereales fueron el motivo central en las relaciones comerciales con los británicos, porque los intereses de estos últimos estaban fuera del gran negocio. Éste estaba en manos de las Big Four: Bunge (Bunge y Born en la Argentina); Dreyfus; Huni & Wormser y Weil, en la Argentina y en todo el mundo.

Los británicos ni siquiera manejaban el negocio de los fletes y los seguros en materia de cereales.¹

Desde que las exportaciones de materias primas de clima templado fueron factibles para la Argentina, la demanda y los precios fluctuaron según la presencia o no de la oferta norteamericana en el mercado mundial. La ausencia coyuntural de esa oferta, acompañada ocasionalmente por la demanda norteamericana de materias primas agropecuarias, aumentó sustancialmente los precios de las mismas; así sucedió en la segunda mitad de la década de 1890 con el trigo; en la primera década de este siglo con el maíz; en la década del treinta con la secuencia de sequías en EE.UU., Canadá y Australia, en el caso del trigo y, durante las dos guerras mundiales.

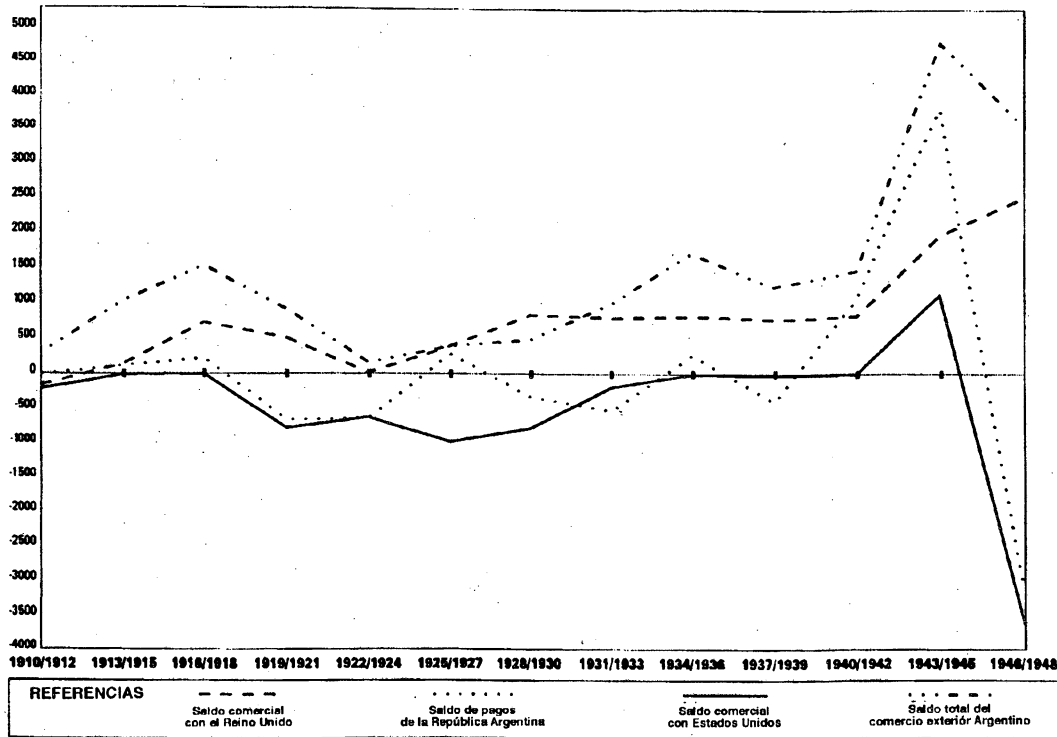
Cuando esto sucedía los balances comerciales argentinos mostraban superávit e incluso fue posible lograr superávit con EE.UU. de 1914 a 1917; de 1935 a 1937 y entre 1941 y 1945, dado el crecimiento de sus compras de productos argentinos en esos períodos.²

Cuando la competencia con EE.UU., así como la imposibilidad argentina de incrementar las exportaciones a ese país, contribuían a producir déficit comerciales e impactar negativamente en los balances de pagos —como puede verse en el gráfico— todos los gobiernos argentinos recurrieron a los tratados bilaterales de compensación con los países con los que no se tenía balances negativos [excluyendo a EE.UU. y Japón]. Esto último fue así, desde 1918 a 1949.³

-
1. Sobre este último tema véase: Roger Gravil, *La conexión anglo-argentina*, Universidad de Londres, 1985. En una conversación con ese investigador inglés (Buenos Aires, 22/11/95), confirmó dichas conclusiones y la existencia de un documento del F.O. británico de 1914, en el cual los ingleses manifestaban su preocupación por lo que iría a suceder con el mercado cerealero después de la guerra, si los alemanes eran derrotados. Nadie más tenía la infraestructura necesaria y la red comercial y financiera que las Big Four mantenían, por eso los británicos temían sobre quién se quedaría con “la cabeza del león”. No se mencionaba a EE.UU., pero ¿a qué podían temer los británicos una vez eliminados los alemanes?
 2. En el período 1935-1937, las sequías en EE.UU., sirvieron para mejorar los precios internacionales del trigo que bajaban en picada, pero con respecto al comercio argentino-norteamericano, no tuvieron efectos duraderos, ya que la Depresión había disminuido las cifras de ese comercio a valores ínfimos.
 3. Al margen de los intereses sectoriales argentinos, estos tratados que se firmaron con las mismas exactas características que el Roca-Runciman, tuvieron para la Argentina, como objeto visible aliviar los déficit comerciales y financieros que se tenía con EE.UU. Fuentes consultadas: Banco Central de la R.A. Balance de pagos de la R.A. y comentarios de Manuel Balboa, 1952, *Desarrollo Económico* nº 45, vol. 12, 1972. Anuario de Comercio Exterior del año 1940, Dirección General de Estadística de la Nación (DIGEN), Buenos Aires, 1941. Tratados Internacionales, Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, años correspondientes.

GRÁFICO

Saldos totales del comercio exterior argentino, saldos comerciales con los Estados Unidos, con el Reino Unido y de los balances de pagos de la República Argentina, por trienios desde 1910 a 1948 (en millones de pesos moneda nacional)



Fuente: Elaborado en base a las estadísticas de: DIGEN, 1917, 1941; DINIEC, 1947, 1951; BCRA, 1943, 1952.

En el caso concreto del Tratado Roca-Runciman, firmado con Gran Bretaña, el tema puntual fue el financiero. Los intereses argentinos asociados al capital británico y las empresas de ese origen radicadas en el país tuvieron, gracias al empréstito de desbloqueo, la posibilidad de remitir sus utilidades en un momento de estricta restricción de divisas. Para Gran Bretaña, que los argentinos pagaran o no la deuda pública tenía relativa importancia; en todo caso cuanto más debieran éstos mejor posicionados se hallaban los británicos.

Lo fundamental para el Reino Unido era que la Argentina, con el empréstito de desbloqueo que acompañó al Tratado, se endeudaba por muchos años comprometiendo además la mayor parte del producido de las exportaciones y quedaba por esto atada al carro de la vieja potencia. De esta manera Gran Bretaña conseguiría, además de intereses y amortizaciones por las nuevas deudas, disipar el peligro inminente de un alineamiento de la Argentina con Estados Unidos.

Consultando los datos estadísticos del comercio exterior en esos años, se puede observar que el nivel del comercio argentino-británico no cambió por el Tratado. Gran Bretaña no pudo aprovechar a fondo las ventajas otorgadas. Por el contrario, si se considera el aumento de los precios internacionales de los productos con valor agregado, se puede inferir que la Argentina disminuyó el nivel de las importaciones desde Gran Bretaña durante el período posterior a su firma.

Por otra parte, a través de fuentes de la UIA, de los Anales de la SRA y de las Memorias de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, en los años de entreguerras, se puede comprobar la insistente acción que el estado y los empresarios argentinos venían desarrollando desde tiempo atrás para lograr un tratado con cláusula de nación más favorecida con Estados Unidos que reeditara aquel que se había firmado en el siglo XIX. La idea era que de lograrlo, esto podría permitir la diversificación del aparato productivo argentino al importar lo necesario desde el mercado norteamericano sin romper el difícil equilibrio del sector externo ni concluir en una continua inestabilidad macroeconómica.

Si se comparan los déficit comerciales que la Argentina mantuvo con EE.UU., entre 1919 y 1934, con los saldos totales del comercio exterior argentino en ese mismo período, se puede comprobar que estos últimos absorbían sin problemas, en muchos de esos años, aquellos déficit; sin embargo, es posible entender las quejas sobre la crónica escasez de divisas, si se piensa que la mayor parte de las exportaciones argentinas iban hacia los mercados europeos, mientras los déficit se producían en el área del dólar, por lo cual se dependía de créditos en esa divisa para financiar las compras en aquel mercado. Por ejemplo: en los años 1920 y 1921 los déficit con EE.UU. fueron, respectivamente, en millones de pesos m/n, de 355 y 321; los saldos comerciales con Gran Bretaña (el mayor mercado comprador) ascendían en esos años, en millones de pesos m/n, a 139 y 71 y los saldos totales del comercio exterior argentino, dieron un superávit de 248 millones de \$m/n en el primero de los años mencionados, y un déficit de 178 millones de \$ m/n, en el segundo.

La cuenta corriente del balance de pagos no cerró y el saldo negativo en esos años sobrepasó los 650 millones.

La corriente de inversiones de capital norteamericano, sobre todo a partir de 1923/1924 mejoró paulatinamente los balances de pagos argentinos; pero en 1929, 1930 y 1931, la fuga de capitales se sumó a los persistentes déficit comerciales con EE.UU. produciendo desequilibrios negativos en el balance de pagos, que sobrepasaron los 500 millones de \$m/n.⁴ (véase gráfico)

Las relaciones con Estados Unidos eran a la vez que traumáticas, necesarias. Cualquier proyecto de industrialización debía contemplarlas: ya sea alentando inversiones directas, en maquinarias y tecnología o esperando la apertura del mercado norteamericano a las exportaciones argentinas, o que la competencia norteamericana no absorbiera terceros mercados a los que iban dirigidas las exportaciones argentinas; porque sin divisas nada podía hacerse.

En la década del treinta los empresarios argentinos satisfacían las necesidades de su industria y la demanda generada en el mercado interno con importaciones de insumos y/o productos terminados desde los países desarrollados de Europa (Alemania desempeñó un papel muy importante en aquellos años); pero era evidente para todos que capitales, inversiones directas y tecnología habrían de llegar a mediano plazo, y sobre todo con el desencadenamiento de la Segunda Guerra, casi exclusivamente desde EE.UU., y que esto concluiría en un caos financiero y macroeconómico, de no mediar compras desde ese país.

Por eso los ojos estaban puestos en la nueva gran potencia y, mientras en la UIA se deshacían en amabilidades con los empresarios y financistas norteamericanos que llegaban al país, los gobiernos de la década no dejaban de alentar esas relaciones, mientras daban rienda suelta a la construcción de caminos, a la par de las vías de los ferrocarriles ingleses, impulsando la expansión del automotor en feroz competencia con aquéllos; junto a la industria del caucho y las inversiones directas de las firmas norteamericanas. Lo curioso es que —como puede verse más adelante— los intereses ganaderos se vieron agredidos por el tratado que finalmente se firmó en 1941, pero silenciosamente, hicieron a un lado sus exigencias y aceptaron lo que EE.UU. impuso. Si no se podía vender carne, al menos los beneficios que traería la restauración de las relaciones comerciales con los norteamericanos compensaría, seguramente con creces, esa marginación de la que eran objeto.

4. Esta coyuntura no fue única, ya que los grandes déficit con EE.UU. se profundizaron entre 1938 y 1940; y también afectaron en similar proporción el comercio argentino-norteamericano entre 1946 y 1949. Si bien, en la mayoría de esos años, aparecen compensados por los superávits alcanzados en otros mercados —como se puede observar en el gráfico— a partir de la segunda posguerra, volvieron a impactar negativamente en los balances de pagos argentinos, porque no se renovaron las corrientes de capital externo, mientras se cuadruplicaron las importaciones desde EE.UU.

Estados Unidos: crisis agraria y conflictos sociales

En la Argentina, los problemas podían iniciarse en el agro por razones climáticas o en el mercado mundial con el descenso de los precios de los productos agropecuarios de clima templado; de todas formas, iban más allá del sector rural; de las migraciones campo-ciudad y los consecuentes conflictos sociales de una excesiva oferta de mano de obra; e incluso, más allá de los desequilibrios del sector externo. Estos problemas traían resultados macroeconómicos negativos para el país, porque se dependía de las exportaciones. Así sucedió después de la Primera Guerra Mundial con el descenso de demanda y precios, la política de preferencia imperial británica y el proteccionismo norteamericano.⁵

Por su parte, en Estados Unidos el problema del descenso de los precios agrarios se hizo sentir desde principios de siglo con las consecuentes migraciones de las zonas rurales a las urbanas y los conflictos sociales en las ciudades industriales donde se aglutinaban los sin empleo. La psicosis del miedo ante las huelgas y la persecución se fortalecieron con la revolución rusa. Los explosivos conflictos fueron interpretados como conatos revolucionarios pero, por otro lado se crearon comisiones como la de Relaciones Industriales para crear trabajo y ni aun los gobiernos republicanos dudaron en tomar medidas a favor del agro, para tratar de evitar que la población rural se volcara a las ciudades.

El gobierno federal tuvo muy poca participación directa en el vertiginoso crecimiento de la industria y en la prosperidad de los años anteriores a la primera guerra. Sin embargo, al concluir ésta, el intervencionismo estatal se hizo sentir a partir de políticas arancelarias como la Emergency Tariff Act (1921) y la ley Fordney-Mc Cumber (1922) que prácticamente cerraron ese mercado a los productos importados, y en lo que atañe a las exportaciones argentinas, las hizo descender en un 80% en relación con las que se habían realizado durante la guerra.

A su vez, la Conferencia Imperial británica de 1917, también estaba produciendo indirectamente estos resultados en los países exportadores de materias primas de clima templado lo cual afectaba especialmente a la

5. Diarios y periódicos: *La Nación*, *La Prensa*, *La Época*, *La Protesta* y *La Vanguardia*, años 1920 a 1923 y, en los mismos años *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. El tema central fue la huelga agraria que mantuvieron pequeños y medianos productores, tanto propietarios como arrendatarios: los costos para levantar la cosecha eran superiores a los precios ofrecidos por las cerealeras. Dejó sin trabajo a los braceros y a muchos agricultores, aun los que eran propietarios fueron económicamente ejecutados por el almacén de ramos generales con el que estaban endeudados. También los arrendatarios cuestionaron el subarrendamiento, por la intermediación de las compañías "colonizadoras", exigiendo rebaja. El tema también fue tratado —entre otros— por Aníbal Arcondo, "El conflicto agrario argentino de 1912. Ensayo de interpretación", *Desarrollo Económico*, n° 79, vol. 20, octubre-diciembre de 1980, y por Waldo Ansaldi, "Revueltas agrarias pampeanas", *La vida de nuestro pueblo*, n° 26, CEAL, 1982.

Argentina porque no se tenían otros productos para llegar al mercado norteamericano y, en cambio, aparecía como única opción abastecerse en él.⁶

Desde mediados de 1929, la producción industrial en EE.UU., descendió constantemente a lo largo de cuatro años y las quiebras y la desocupación crecieron en gran proporción. A la falta de trabajo en las ciudades norteamericanas se sumó un continuo descenso de los precios agrícolas internacionales y las sequías que arruinaron cuatro cosechas seguidas (1934/1937).

El sector agrario en aquel país, no había participado de la prosperidad industrial y la caída de los precios agrícolas, en la década de 1920 terminó por arruinarlos porque, no sólo hizo perder valor a la tierra sino que indujo a los agricultores a producir más para salvar sus ingresos, por lo que hipotecaban el campo y terminaban perdiéndolo todo.⁷

Los agricultores norteamericanos representaban una cuarta parte del total de la población y el agro contribuyó a que la recuperación de la crisis fuera muy lenta, pero, en definitiva lo que más parece haber preocupado a los gobiernos fueron las consecuencias sociales que esto traía aparejado.

En los primeros "cien días" de la administración de F. D. Roosevelt, el Congreso norteamericano aprobó una gran cantidad de leyes de asistencia social y la creación de numerosos organismos federales para implementarlas, como la Agricultural Adjustment Authority que estimulaba a los agricultores a reducir sus cultivos, pagándoles primas a los que lo hacían, y la Tennessee Valley Authority que, entre otras cosas, financiaba las hipotecas para compradores de viviendas y para los agricultores.⁸

El problema era el mismo que se vivía en la Argentina, pero con diferencias sustanciales. La economía argentina dependía de las exportaciones agroganaderas y a la vez necesitaba de las importaciones desde EE.UU.; por ese motivo el descenso de los precios, el virtual cierre del mercado

6. En 1917 Gran Bretaña convocó a sus dominios a una Conferencia Imperial en la que les prometió trato preferencial en las compras de materias primas. A la vez que satisfacía el reclamo de esos países, el Reino Unido estaba jugando con ello su destino comercial. Los déficit comerciales con EE.UU., obligaban al RU a comerciar con países con los que pudiera tener superávit y satisfacer por medio de un comercio triangular y a veces tetragonal, su apremiante necesidad de dólares. Sobre el tema de la situación británica y del triángulo en el Atlántico norte comparándolo con la situación de la Argentina, véase Mario Rapoport, "El triángulo argentino: las relaciones económicas con Estados Unidos y Gran Bretaña, 1914-1943", en Mario Rapoport (comp.) *Economía e Historia*, Buenos Aires, 1988.
7. Éste es también, un comportamiento habitual entre los agricultores en la Argentina, aún en la actualidad. Además tanto en uno como en otro país, las áreas sembradas habían aumentado por el estímulo de los precios y la demanda de la guerra. La Argentina entre 1913 y 1918 exportó cereales a los mercados continentales y muy especialmente a EE.UU. y toneladas de harina y de queso y manteca, por lo que, las restricciones en la posguerra resultaron traumáticas. *Memoria Anual de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires*, desde el ejercicio del año 1912, publicado en Buenos Aires, 1913, y hasta el de 1928. *Anales de la SRA*, en los mismos años. Datos confrontados con los de "El Comercio Exterior Argentino", DIGEN, años correspondientes.
8. Willi Paul Adams, *Los Estados Unidos de América*, Madrid, 1980, pp. 257-323.

norteamericano a las exportaciones argentinas y la competencia con ese país por terceros mercados, planteaban una gran disyuntiva: el “comprar a quién nos compra” debía cambiarse por “vender a quien nos vende”. Pero ¿cómo venderles a los norteamericanos? La política del “buen vecino”, en ese sentido, no iba mucho más allá de favorecer las ventas de productos norteamericanos y sus inversiones.

Aunque los norteamericanos firmaron acuerdos con numerosos países, no transigieron en considerar un acuerdo con la Argentina, a pesar de que poderosos intereses de uno y otro país se movieron, en diversas ocasiones, para lograrlo.

La política “del buen vecino” y las relaciones comerciales argentino-norteamericanas

Los temas comerciales conflictivos entre los gobiernos de la Argentina y de EE.UU. durante la década de 1930, fueron: las tratativas para firmar un acuerdo comercial y la negativa por parte del Senado norteamericano a ratificar la Convención Sanitaria de 1935. El tema central que detenía estas negociaciones aparentaba ser el de la exportación de carne argentina hacia aquel mercado.

A pesar de que la política proteccionista norteamericana había ido cerrando cada vez más ese mercado desde 1921 no se perdían, en la Argentina, las esperanzas de lograr un acuerdo, por el cual se diera libre entrada a todos los productos argentinos.

La SRA pasó gradualmente de una gran ofuscación y exigencias al gobierno de represalias, en 1922, a la manifestación de grandes expectativas por la aprobación de la Convención Sanitaria en 1935 y luego, a la decepción por el fracaso en 1938 “a pesar de los esfuerzos de Mr. Hull”.⁹

La preocupación por la política proteccionista británica y europea había aparecido concretamente al aprobarse la ley Fordney-Mc Cumber en EE.UU., y se agudizó hacia 1935 por la propaganda adversa que se efectuaba en el Reino Unido con respecto a la Argentina y ante la posibilidad de que Gran Bretaña modificara “el sistema de cuotas por tarifas”, lo que significaría un gravamen a las importaciones de carne argentina con la diferencia a favor

9. *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, mayo y agosto de 1922; junio de 1934; enero de 1935; mayo de 1938 (la cita) p. 496. En realidad el tema de las relaciones comerciales con los EE.UU., desde la Primera Guerra Mundial aparece mencionado continuamente en los Anales; los años referidos marcan nitidamente, a través de la oscilación entre enfrentamientos y acercamientos, las características de esas relaciones. Desde la certeza de estar penetrando en ese mercado, durante la Primera Guerra, pasando por la protesta ante las prohibiciones en los veinte, a la confianza de que tarde o temprano se habría de alcanzar ese mercado potencial.

de los Dominios, en lo que la SRA veía como una “amenaza” a la cual la Argentina debía enfrentarse.¹⁰

Después de los esfuerzos realizados en la década del veinte para recomponer las relaciones comerciales argentino-norteamericanas —negociadas en 1913 y desarticuladas con la Ley Fordney-Mc Cumber de 1922— cuestionando el gobierno argentino cada una de las restricciones (la mayoría de ellas no arancelarias, como en el caso de la mosca del mediterráneo, la coloración de la semilla de alfalfa y la de la aftosa); en la década del treinta se intentaron nuevas negociaciones. En 1933, la Misión Le Breton y la entrevista del embajador Espil con Roosevelt, fueron un intento por abastecer con carne argentina el 2% del consumo norteamericano de ese producto. En la misma dirección apuntaron el memorándum elevado por la Cancillería argentina buscando restablecer los índices aduaneros de 1913 y que se levantaran las restricciones impuestas a la alfalfa y a la carne de la Patagonia.¹¹

En 1934 Estados Unidos aprobó el Reciprocal Trade Agreement Act para facilitar la firma de acuerdos bilaterales recíprocos con cada nación. Sin embargo, se dilataron los convenios con la Argentina y, aunque en 1935 ambos países firmaron la Convención Sanitaria que permitiría el ingreso de carne de la Patagonia, el Senado norteamericano no la ratificó y la dejó sin tratamiento hasta 1937, año en el que la devolvió al PE.

Hacia 1936, la Argentina intentó reanudar conversaciones para lograr un tratado, excluyendo las carnes enfriadas y congeladas, y pidiendo que se considerara la posibilidad de exportar hacia EE.UU.: carne de la Patagonia (zona libre de aftosa); carne envasada, lino, cueros y quebracho. Ante esto, Washington consideró que semejantes tratativas debían mantenerse en secreto porque la inclusión de esos productos podían tener complicadas repercusiones en EE.UU.

En 1937 comenzaron negociaciones entre los funcionarios argentinos y norteamericanos sobre el mantenimiento del mercado para los automóviles; en ellos se consideró también, la sustitución del embargo sanitario por un sistema de cuotas y el otorgamiento de créditos y préstamos para la obtención de cambio. Las conversaciones se estancaron a principios de 1939 y se reanudaron en agosto de ese año.¹²

10. *Anales de la SRA*, agosto de 1936, pp. 7-8. Y aun mediando el tratado Malbrán-Eden, persiste esa preocupación respecto a los británicos, en *Anales de la SRA*, dic. 1936, pp. 907-909; sólo se diluye ese problema al comenzar a superarse la crisis de 1937/1938 y se lleva a cabo la renegociación del convenio anglo-argentino.

11. Sobre estos temas: Harold Peterson. *La Argentina y los Estados Unidos 1810-1960*, Buenos Aires, 1970; Peter Smith, *Carne y política en la Argentina*, Buenos Aires, 1986.

12. Véase Mario Rapoport, *¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial*, Buenos Aires, 2ª edición, 1997, pp. 31-37. “El embajador argentino en Washington, Felipe Espil, comenta las dificultades existentes para la exportación de carnes a los Estados Unidos y las actitudes de los secretarios de Agricultura, Wallace, y de Estado, Hull, frente a ese problema. De la correspondencia enviada por el embajador Espil al ministro de Relaciones Exteriores José María Cantilo, desde Washington, de abril a junio 1939.

Las conversaciones volvieron a estancarse en 1940. El gobierno argentino atribuía el fracaso a la negativa de los norteamericanos a levantar los cupos aduaneros sobre el lino y la carne envasada, mientras desde Washington se responsabilizaba a los argentinos por la política de bilateralismo comercial y el control de cambios, que orientaban las relaciones económicas argentinas hacia Europa.

Las principales cambios en las manifestaciones de la SRA se operaron en los años 1940/1941; aparecieron por primera vez, la preocupación por las perspectivas del mercado interno y el interés por estrechar relaciones con América Latina.

Para entonces, el tema de las exportaciones de carne de la Patagonia argentina pareció perder relevancia en las publicaciones de la SRA para dar paso a las inquietudes que despertaban los cambios que se producirían como consecuencia de la guerra, tanto en la estructura económico-social argentina, como en el contexto internacional.

También la Unión Industrial Argentina fue reflejando nuevas posiciones. Para esa entidad, Estados Unidos era obviamente el primer país industrial y lo erigían en modelo por su capacidad tecnológica y por su política social capaz de resolver conflictos. Habían criticado las políticas proteccionistas de la década del veinte, que cerraron ese mercado a los productos argentinos dado que ponía, indirectamente, una valla al desarrollo industrial restando capacidad importadora a la industria argentina y traía aparejado serios problemas de balances de pagos.

Ello no obstaba, para que en el terreno teórico reconocieran el derecho que ese país tenía a defender su economía. En este sentido ya resultaban claras y a la vez críticas las palabras de L. Colombo (presidente de la UIA), en 1930: “[...] ¿qué le interesa a Norteamérica nuestra economía, sino tan sólo para vendernos mucho y no comprarnos nada, o lo menos posible? ¿Qué valen amenazas que no han de cumplirse, si allá saben que faltan industrias y que nadie nos vende mejor sus autos, sus implementos mecánicos y cien artículos más? [...]”¹³

Cuando la política comercial externa de EE.UU. comenzó a impulsar la reducción de algunos aranceles, la valoración de la entidad industrial argentina se fue haciendo cada vez más crítica. Alegaban que ese interés por la disminución de las barreras arancelarias se debía a que los norteamericanos tenían un exceso de producción industrial, y de reducirse los aranceles argentinos, no harían sino evitar que la industria argentina siguiera prosperando, inundando el mercado argentino con sus productos.¹⁴

Los industriales argentinos no perdieron, a pesar de todo, las esperanzas de lograr un acuerdo comercial con Estados Unidos que permitiera los abastecimientos necesarios sin incurrir en déficit. Desde 1933 funcionaba una

13. *Anales de la Unión Industrial Argentina*, julio de 1930, pp.47-49.

14. *Anales de la Unión Industrial Argentina*, junio de 1934, p. 7.

Oficina de Estudios Económicos que, bajo el asesoramiento de Alejandro Bunge, elaboró un estudio sobre el "Comercio de Argentina con Estados Unidos" y con otros países con el fin de contar con la información necesaria en caso de formalizarse las conversaciones que ambos gobiernos venían sosteniendo.¹⁵

Después de la crisis agrícola argentina de 1937/1938, se volvió a hablar con insistencia, de las tan postergadas negociaciones comerciales con EE.UU. Para ese entonces, se esperaba en la Argentina la concreción del tratado con Estados Unidos y en la UIA se daba la bienvenida a acuerdos que, se consideraba, no sólo beneficiarían a la nación sino que, si se tomaban los necesarios recaudos, contemplarían los intereses de la industria. Se aconsejaba también, recabar el asesoramiento de los diferentes sectores económicos del país.¹⁶

A fines de 1939, cuando parecía inminente la firma del convenio, la UIA envió a la Comisión Interministerial de Política Económica una lista de artículos en los que se daban concesiones, objetados por los distintos gremios de la industria y solicitaba que se permitiera la presencia de un delegado por la entidad empresaria para que participara de las negociaciones.¹⁷

Por su parte, el problema más grave que enfrentaban los importadores norteamericanos en la Argentina era el de los controles de cambios que operaban entregando cambio favorable para las exportaciones "no tradicionales" a EE.UU. y a otros países con los que se tenían balances de pagos negativos y, para importar se les obligaba a anotarse en lista de espera, con orden de prioridades de productos y con el tipo de cambio más desfavorable. También debieron absorber un recargo del 20% sobre el precio de venta oficial para las importaciones en el mercado libre al que estaban obligados a acudir.¹⁸

15. El Informe sobre el comercio bilateral fue concluido en 1935 y contenía 155 artículos considerados principales. *Anales de la Unión Industrial Argentina*, marzo de 1935, pp.30-32.

16. *Argentina Fabril* [publicación de la UIA], marzo de 1939, p. 3.

17. *Argentina Fabril*, noviembre de 1939, pp.41-49. La información sobre este tema, la lista de artículos cuestionados (carrocerías, repuestos y accesorios del automóvil, heladeras, radios, etc., en total eran 47) apareció publicada en *Comments on Argentina Trade* (publicación de la Cámara de Comercio Norteamericana en la Argentina), noviembre de 1939, pp. 9-18.

18. En marzo de 1935, una ley había autorizado al gobierno a imponer una tasa de hasta un 20% del tipo vendedor oficial, para las importaciones que no tenían permiso de cambio. Quintero Ramos, tesis doctoral, publicada por el FMI (Washington, DC), BID (Washington, DC) y Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (México, DF), año 1950. Ese mismo autor calculó que desde abril de 1935 hasta enero de 1938, el costo del cambio extranjero para cualquier fin (excepto para las importaciones tradicionales desde los países con los que se habían firmados acuerdos de compensación) no fue menor que el 120% del tipo vendedor oficial; o sea que funcionó como un arancel de importación para todos los productos que entraban por el mercado libre (*id.*, pp. 209-303).

Sobre el tema, Arturo O'Connell dice que la medida no afectó sino a muy pocos productos norteamericanos, porque muchos de ellos estaban en la lista de prioridades, como era el caso de maquinarias para la industria nacional y para el agro. También la perspectiva de aumentar las exportaciones argentinas hacia aquel país, estimuló la ampliación de la lista

Las tratativas por la firma tanto de la convención sanitaria, como del tratado comercial se extendieron de 1933 a 1941, y fueron también estimuladas por la Cámara de Comercio Norteamericana en la Argentina (CCNA). Desde esa entidad se colaboró con las autoridades argentinas y se trató de influir sobre Washington para que se admitieran las carnes enfriadas, y cuando esta cuestión tuvo que ser descartada, se esforzaron para que aquel mercado aceptara una variada gama de productos argentinos.¹⁹

En realidad, pese a que no se ha estimado con precisión como afectó el Pacto Roca-Runciman de 1933 a los frigoríficos norteamericanos, de todos modos, éstos aseguraron la colocación de la carne argentina en el mercado británico.²⁰

Hacia 1940, en plena guerra mundial, los dirigentes argentinos eran conscientes de que Washington necesitaba encontrar una solución a las tratativas comerciales con la Argentina y, motorizaban esa necesidad norteamericana, en un marco más amplio, en el interés por consolidar el panamericanismo y la promoción de industrias cuyo producto se pudiera colocar en los mercados del continente.²¹

Estos factores sumados a la visible rivalidad de EE.UU. con Gran Bretaña por el mercado argentino, parecían ser la garantía de que tarde o temprano se llegaría a un acuerdo.

En 1940, la Argentina gestionó préstamos del Export-Import Bank y solicitó a Washington la adquisición de productos argentinos para el Programa de Suministros Estratégicos. La embajada norteamericana en la Argentina aconsejó al Departamento de Estado que se otorgaran los créditos y que se comprara material como *stock* de guerra.

Finalmente, en mayo de 1941 se anunció formalmente la negociación del tratado que se firmó el 14 de octubre.²²

De acuerdo con los términos del tratado —que se analizará más adelante— éste parecería beneficiar a la Argentina porque en él se aseguraba una reducción de los índices tarifarios sobre productos que abarcaban el 75% de las exportaciones de 1940 a EE.UU., y sólo se rebajaban los índices

de artículos norteamericanos otorgándoles cambio oficial. ("La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta", *Desarrollo Económico* n° 92, vol. 23, enero-marzo, 1984, pp. 479-514).

19. Habría que tener en cuenta que, tanto en la UIA como en la CCNA estaban representados los frigoríficos norteamericanos radicados en el país, y en este sentido, la última entidad defendía los mismos intereses que los exportadores y productores argentinos y se enfrentaba a los intereses rurales del país del norte.

20. Tanto Horacio Giberti como Peter Smith difieren en esta apreciación, porque mientras el primero sostiene que los norteamericanos no perdieron el negocio de los fletes, el segundo dice que lo perdieron en un 70%.

21. *Argentina Fabril* (AF), mayo de 1940, p. 38; febrero de 1941, pp. 10-11.

22. Los datos sobre las tratativas argentino-norteamericanas fueron extraídos de: *The Review of the River Plate* (Cámara de Comercio Británica en la Argentina) varios números; *Comments on Argentina Trade* (CCNA), varios números; H. Peterson, *La Argentina y...*, pp. 381-469.

tarifarios en un 18% de los productos que se importaban desde ese país en el mismo año.²³

*El plan Pinedo*²⁴

Toda la problemática del sector externo argentino, su relación con el comercio con EE.UU., con la competencia en los mercados y con la necesidad de capitales externos para financiar las compras en el área del dólar, que se han ido analizando hasta aquí, se articulan en el plan presentado por Pinedo en 1940.

El Programa de Reactivación de la Economía Nacional, como realmente se llamaba, fue elaborado en el Ministerio de Hacienda de la Nación y, son muchas las fuentes que coinciden en que el mismo fue obra de un grupo de trabajo dirigido por Federico Pinedo e integrado por: Raúl Prebisch, Ernesto Malaccorto y Guillermo W. Klein.²⁵

El Plan fue, principalmente, un intento de buscar una alternativa al agotado esquema triangular del comercio exterior argentino y a los desequilibrios del sector externo. Se favorecerían, por un lado, el ingreso del capital norteamericano y por otro, las exportaciones "no tradicionales" (industriales) hacia Estados Unidos, apuntando a compensar de este modo los balances comerciales, lo cual redundaría en beneficio de los balances de pagos con ese país y en las cuentas generales de la nación.

Se proponía también, neutralizar la peligrosa acción de los capitales "golondrinas" mediante la creación de un organismo de financiación del Banco Central que lograra asegurar un mercado de capitales a largo plazo y la independencia respecto de los flujos de capital externo mediante un incentivo a las exportaciones industriales, lo cual apuntaba a resolver dos problemas: se evitarían las crisis de superproducción al utilizar en la industria las materias primas no colocables en otros mercados; se aumentaría la oferta de trabajo por ese medio, manteniendo al trabajador rural ocupado en el campo

23. El texto del acuerdo comercial fue publicado, sin ningún comentario sobre su trascendencia, en *Argentina Fabril*, noviembre de 1941, pp. 7-19.

24. Sobre el Plan, su intención, opiniones de contemporáneos a los hechos y las razones por las que no fue aprobado, existen varios trabajos. Véanse: Di Tella y Zymelman, *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, 1967; Milcíades Peña, *Masas, caudillos y élites*, Buenos Aires, 1971; Murmis y Portantiero, *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, 1971; Miguel Scenna, *FORJA. Una aventura argentina*, Buenos Aires, 1972; Horacio Pereyra, "Pinedo y el plan económico de 1940", *Todo es Historia*, Buenos Aires, n° 131, abril de 1978; Juan José Llach, "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 23, n° 92, enero-marzo de 1984.

25. El análisis del Plan se realiza basado en: Ministerio de Hacienda. Informe sobre un programa de reactivación de la economía nacional sometido al Excelentísimo Señor Vicepresidente de la Nación en ejercicio de la Presidencia. Dr. Ramón S. Castillo, por el Excmo. Señor Ministro de Hacienda de la Nación, Dr. Federico Pinedo. 1940.

y al urbano en la nueva oferta de trabajo industrial, con el refuerzo notorio que agregaría la incentivación de la industria de la construcción (de efecto multiplicador), todo lo cual incidiría en el aumento del consumo interno.

Por eso, el Banco Central tenía que cumplir la función de garantizar que, en caso de que los capitales que habían llegado por el corto plazo emprendieran la fuga y no llegaran nuevas corrientes de capital, no se produjeran las quiebras en cadena de bancos, casas financieras y comerciales, generando inestabilidad macroeconómica. De este modo los bancos, en vez de agotar sus reservas (como históricamente sucedía) seguirían actuando como si esos fondos existieran, y sería la autoridad económica la que manejaría los tiempos de ese reflujo de capitales a transformar los depósitos a corto plazo en préstamos a quince y veinte años (para industria y construcción, respectivamente). Esto terminaría con la dependencia de la moneda respecto del balance de pagos y del flujo del capital externo, produciendo una depuración del sistema financiero. Por otra parte, esto sería posible si, primeramente se produjeran las transformaciones económicas previstas por el plan.

En síntesis, el Plan Pinedo proponía:

1. Regularizar las relaciones comerciales con Estados Unidos: a) la escasez de divisas para importar desde ese país hallaría solución si se lograba ingresar a ese mercado con productos nuevos, por lo tanto, b) la diversificación de las exportaciones se hacía imprescindible; c) para incentivar la industria era necesario una industria exportadora, porque de otro modo, d) una industria mercadointernista sustituiría importaciones pero seguiría dependiendo de maquinarias, tecnología y diferentes insumos externos (que comenzada la guerra, eran casi exclusivamente norteamericanos) con lo cual se seguiría con el problema de escasez de dólares; e) la industria exportadora también necesitaría importar pero sería a la vez generadora de divisas.

Si por estos medios se evitaban los déficit comerciales con EE.UU., se evitarían también resultados negativos en las cuentas generales de la nación. El capital externo mediante el manejo del Banco Central se destinaría al crédito y la inversión. Sería posible generalizar el régimen de *draw-back*, que serviría también como incentivo a las exportaciones, lo mismo que los tipos de cambio favorables a éstas.

2. La industria debía basarse en la elaboración de las materias primas; esto evitaría crisis de superproducción y mejoraría los precios por la reducción de oferta; evitaría también, las migraciones campo-ciudad, manteniendo la oferta de trabajo en el campo; crearía nuevas fuentes de trabajo al ampliar el mercado para las exportaciones industriales.

3. A su vez, el plan de construcciones generaría empleo y aumento del consumo interno.

4. Se daría amplio estímulo a las relaciones comerciales con los países vecinos, reduciendo al máximo los aranceles aduaneros. En este cuadro cobraban verdadera importancia las relaciones con el Brasil, como veremos más adelante.

Las medidas cambiarias, en realidad, no eran algo nuevo; habían

acompañado al plan de Pinedo del '33, y consistían en: un mercado libre y otro oficial, con tipo de cambio comprador y vendedor; una lista de productos según el orden de prioridades para las compras (asegurando previamente la disponibilidad de divisas para los servicios de la deuda externa; le seguían en prioridad los materiales para transporte y las maquinarias para la industria nacional y alcanzaban un total de seis rubros, ocupando el último lugar los bienes suntuarios). El tipo de cambio era favorable para los primeros; había una lista de espera para el otorgamiento de cambio para importar, y listas de países de los cuales se podía importar o no, según el nivel del tipo de cambio, etcétera. También se repetían muchas de las medidas financieras del '33.

Estas medidas fueron en su momento, básicamente coyunturales aunque efectivamente produjeron ciertos cambios estructurales, lo cual era inevitable. Cayeron en desuso en determinados momentos de expansión, como sucedió en el período 1934/1937 y en muchos casos se encuentran numerosas excepciones, sin especificación aclaratoria, que llevan a pensar que su aplicación no se hizo en forma regular. En la crisis de 1938 se volvieron a implementar esas medidas, y el Plan Pinedo suponía su intensificación.

Es decir que desde 1933, el estado incentivaba las exportaciones "no tradicionales" (industriales) hacia Estados Unidos y castigaba las importaciones que no fueran de interés prioritario a través del tipo de cambio. Las exportaciones "tradicionales" (agroganaderas) no recibían ningún estímulo, ya que debían liquidar las divisas en el mercado oficial, al más bajo precio.²⁶

Lo realmente novedoso eran las implicancias en el terreno económico externo que resultaban de la orientación del plan, y que tuvieron su correlato en los tratados firmados con EE.UU. y con el Brasil.

El tratado comercial con Estados Unidos

El Convenio comercial argentino-norteamericano de 1941, constaba de 19 artículos.²⁷

Ambos países se concedían "tratamiento incondicional e ilimitado de la nación más favorecida en todas las cuestiones relativas a derechos aduaneros". Por lo tanto, los productos que ambos países comerciaran no deberían pagar derechos e impuestos más elevados que los artículos similares destinados al territorio de cualquier tercer país.

26. Banco de la Nación R.A. Oficina de Investigaciones Económicas, dd. 1931 y años ss. Banco Central R.A. Oficina de Investigaciones Económicas, dd. 1937 y años ss. Quintero Ramos, tesis, *op. cit.*

27. Convención Comercial celebrada en Buenos Aires, el 14 de octubre de 1941. Ratificado en Washington, el 9 de diciembre de 1942. Celebrado por el ministro secretario del Departamento de Relaciones Exteriores y Culto, Enrique Ruiz Guiñazú y el embajador extraordinario y plenipotenciario de los Estados Unidos de América en la República Argentina, Norman Armour. Publicado en *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores (RA)*, 1941/1942.

Esto obviamente involucraba a todo lo concedido, respecto del comercio, en el Tratado Roca-Runciman, así como en los similares tratados firmados con otros países: no podían tener preferencias con respecto al que se estaba firmando.

No habría prohibiciones ni restricciones de ninguna naturaleza, y se eliminaba también cualquier tipo de control de los medios de pagos internacionales. Los compromisos en todos los casos eran mutuos.

De este convenio quedaban exceptuadas expresamente, todas las ventajas que ambos países habían otorgado u otorgaran a países vecinos, privilegiándose los procesos de integración de la Argentina y de EE.UU. e impulsando de esta manera la unión aduanera con sus respectivos vecinos.

Sin embargo, lo verdaderamente sustancial de este convenio se hallaba en las planillas I, II y III que lo acompañaron. En ellas se detallaban los artículos que se habrían de comercializar entre ambos países y los derechos en pesos oro o *ad valorem* especificados por artículos, que se aplicarían a partir de la fecha en que entrara en vigor el convenio.

Los artículos eran variados: se debe tener en cuenta que la mayor parte de las importaciones argentinas desde Estados Unidos, detalladas en la columna II de la Planilla I, eran: automotores, (carrocería o completos), camiones, coches de reparto, ómnibus, accesorios, repuestos, carrocerías, chasis, motores, arados, bombas de diferentes clases y usos, máquinas para la industria (gráficas, del calzado) y máquinas herramienta, la mayoría de utilización en la agricultura. También máquinas de escribir, de calcular, aparatos de radiotelefonía, placas fotográficas, películas.

Resulta significativo que en este convenio, EE.UU. se comprometía a comprar frutas, semillas forrajeras (alfalfa) (dos rubros que se habían prohibido en los primeros años de la década de 1920), semillas y sustancias oleaginosas, lanas, cueros y pieles, calzado (alpargatas) y muchos artículos de cuero de manufactura argentina, quebracho (en bruto y con valor agregado).

En la Planilla III se establecían las reducciones que serían aplicadas en la comercialización, pero no se eliminaban los aranceles o impuestos que esos artículos tuvieran en la legislación de EE.UU. Es decir que, lo que se hizo fue reducir en alrededor de un 15% promedio, los gravámenes que en ese país existían a la importación de los siguientes artículos argentinos: aceites vegetales, quesos (siete tipos distintos), pescado preparado y en conserva, pastas (macarrones, vermicelli, etcétera), tomates preparados y en conserva, bebidas alcohólicas, etcétera.

Los negociadores argentinos habían cedido a todas las exigencias norteamericanas con el fin de lograr el tratado. El tema de la venta de carne argentina no fue incluido; no había posibilidad de venderles carne enfriada ni congelada. La prometida compra de carne de la Patagonia (libre de aftosa) tampoco fue incluida y esto, a pesar de las gestiones realizadas por la SRA y por los frigoríficos norteamericanos.

¿Qué inspiraba este tratado, si los intereses ganaderos y de los frigoríficos no habían sido contemplados?

La respuesta la dan directa o indirectamente todas las fuentes consultadas: la necesidad de abastecerse en EE.UU. y de abrir un cauce a la resolución de la crónica escasez de divisas que padecía el país.²⁸

Lo que se observa en el período es que hubo un crecimiento de las importaciones argentinas desde EE.UU.; éstas pasaron de 220 millones de pesos m/n en 1939, a 387 millones de la misma moneda en 1942. Descendieron a 179 millones en 1943, para aumentar a partir de 1946, llegando a un máximo de 2.287 millones de pesos m/n en 1948. A su vez, las exportaciones argentinas hacia EE.UU. aumentaron de 189 millones de pesos m/n en 1939, a 511 millones en 1942, manteniéndose estables desde entonces, lo cual se reflejó negativamente en los balances comerciales con ese país, sobre todo en los años de la posguerra (Véanse gráfico y cuadro).

La Argentina y el Brasil hacia la unión aduanera

Los acuerdos, convenciones y tratados con el Brasil, fueron mucho más allá de lo meramente comercial, iniciándose una orientación progresiva hacia la integración regional.²⁹

Pinedo veía en la relación con el Brasil la posibilidad de una ampliación del mercado para la industria argentina, con lo cual ésta podría reducir sus costos y competir en mejores condiciones en los mercados externos.³⁰

Se trataba de reemplazar el antiguo y agotado triángulo que la Argentina había mantenido con Gran Bretaña y los Estados Unidos, por una nueva triangulación en el comercio exterior: Argentina - Brasil - Estados Unidos.

El Plan Pinedo preveía que a partir del desarrollo de industrias elaboradoras de materias primas se aseguraría y ampliaría la demanda de mano de obra rural y urbana y que, con la industria de la construcción, al

28. En 1942 la Unión Industrial Argentina reabrió el Ciclo de Conferencias que se había interrumpido con la crisis del treinta. Para darlas, fueron invitadas personalidades del mundo académico, políticos, funcionarios y muy especialmente militares. Todos aquellos, que años después, se distinguirían en proyectos especiales como el entonces coronel Savio, el general Abarca, aparecen como expositores. El tema era obviamente la industria y los problemas de la posguerra. Muchos de ellos mencionaban la competencia norteamericana, los déficit comerciales con EE.UU., y las "crisis de balanza de pagos". Se mencionaba también el hecho de que si bien las exportaciones a EE.UU. habían aumentado, no lo habían hecho en la proporción necesaria, y que, en definitiva, se hacía necesario explotar los recursos naturales y buscar soluciones a los problemas que se preveían para la posguerra, sin esperar demasiado de las grandes potencias. UIA, Instituto de Estudios y Conferencias Industriales. *Ciclos de Conferencias de la Unión Industrial Argentina*. Plantie, Talleres Gráficos S.A., cuatro tomos, 1942-1945.

29. Lucio M. Moreno Quintana, Carlos Torres Gigena y Luis Arean (compiladores), sobre la base de las Memorias del Ministerio de Relaciones de la República Argentina, *Tratados de Comercio de la República Argentina*, Instituto de Política Económica, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas - UBA, año 1945, pp. 445-983.

30. *Informe sobre un programa de reactivación...*, *op.cit.*

desplegar su efecto multiplicador en la generación de trabajo, aumentaría el consumo interno. Una fuerte exportación de productos con valor agregado hacia Brasil permitiría a través de la integración regional, encarar la tan postergada alineación con EE.UU.

Ya desde 1935, se venía afirmando la tendencia orientada a estrechar los vínculos económicos con el Brasil. Cinco días después de haberse firmado la convención sanitaria con Estados Unidos, la Argentina y el Brasil firmaron a su vez, un convenio sobre visitas recíprocas de técnicos fito-sanitarios.³¹

El 29 de mayo de 1935, aprovechando la visita a Buenos Aires del presidente de Brasil, Getúlio Dornelles Vargas, se firmó ese convenio con el objeto de lograr la cooperación y la coordinación entre ambos países, fomentando visitas recíprocas de técnicos, designados por los ministerios de Agricultura de los dos países, para el conocimiento de las condiciones sanitarias.

Por este medio, se mantendría el contacto y conocimiento mutuo de las reglamentaciones y legislaciones sanitarias de uno y otro, y de las diferentes medidas que se tomarían; los funcionarios tendrían acceso a las plantaciones y cultivos, estimulándose de esta manera la coordinación y cooperación entre ambos países.

Ese mismo día, 29 de mayo de 1935, se firmó un tratado de Comercio y Navegación entre los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Brasil (Saavedra Lamas-Macedo Soares). En él, las partes se comprometían a otorgar entera libertad de comercio y navegación; la protección a los nacionales de ambas partes que ingresaran al territorio de la otra, en cuanto a su persona y bienes, gozando de todos los derechos, ventajas y libertades, concedidos o a concederse a sus propios nacionales, para el ejercicio de sus negocios, artes y oficios, dentro de las leyes y reglamentos respectivos.³²

En cuanto a los derechos aduaneros y a todos los derechos accesorios, las mercaderías y productos originarios de cada una de las partes, gozarían en el territorio de la otra de las mismas ventajas, favores y privilegios ya concedidos o a concederse a las mercaderías y productos de la misma naturaleza de cualquier otro país, de manera que, en ninguna hipótesis, quedarían en situación menos favorables que éstos.

En consecuencia, las partes se comprometían a "no establecer ni aumentar ningún derecho, tasa o impuesto, ni a crear nuevas prohibiciones o restricciones a la importación o exportación de cualquier mercadería o producto de una para otra [...]" (art.3º).

Las únicas excepciones de las obligaciones contenidas en el párrafo anterior eran las relativas a: seguridad pública, tráfico de armas, municiones y material de guerra; protección de la salud pública; defensa del patrimonio nacional, artístico, histórico o arqueológico; a la salida de oro y de plata y

31. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina (MRERA), 1935-1936.

32. *Ibidem*.

a las medidas fiscales o policiales, impuestas en el interior del país y destinadas a hacerse extensivas a los productos extranjeros.

Por el artículo 4º, se estipulaba que el tratamiento ilimitado e incondicional de nación más favorecida podía ser otorgado, en virtud de nuevos convenios, a otros países limítrofes favoreciendo la unión aduanera.

En las planillas "A" y "B" del tratado, se detallan los productos, su número de tarifa y los derechos aduaneros convencionales, en Brasil y Argentina, respectivamente.

Los derechos aduaneros argentinos para los productos del Brasil, en su mayoría, apenas sobrepasaban el arancel cero, sólo algunos pocos pasaban de un peso m/n, otros estaban libres de derechos.

El gobierno argentino se comprometía a derogar todas las medidas que establecían limitaciones y fijaban cuotas de importación. A su vez, el gobierno brasileño se comprometía también a derogar toda prohibición o restricción a la importación de productos argentinos. Por lo tanto, un régimen de libertad comercial se establecía plenamente entre ambos países.

Si en algún momento futuro, cualquiera de las partes se viera en la necesidad de establecer cuotas u otro tipo de restricciones sobre algunos artículos, las mismas deberían constituirse mediante un tratamiento equitativo, sin afectar al promedio de las cifras de importación registradas en los tres últimos años.

La libertad de tránsito terrestre y fluvial entre la Argentina y el Brasil haría que tanto las personas como las mercaderías quedaran totalmente eximidas de cualquier impuesto, recargo o restricción, salvo las que imperaran para las propias de cada país.

Se comprometían tratamientos de igualdad para los navíos mercantes de ambas banderas, en aguas marítimas y fluviales, cualquiera que fueran los puertos de procedencia o destino. Los buques podrían, así abastecerse y cumplir con todas las faenas necesarias, indistintamente, en cualquier puerto argentino o brasileño.

Por último, ambos países se comprometían

"a concluir a la brevedad posible, convenciones especiales, inspiradas en el mismo espíritu del tratado, de amplia cooperación, perfecta igualdad y reciprocidad, destinadas a simplificar las exigencias consulares, facilitando al máximo el papeleo, y establecer todas las facilidades de tráfico postal, telegráfico, radiotelegráfico, radiotelefónico y de encomiendas postales entre ambos países".

Se comprometían asimismo a simplificar el registro de marcas de fábrica y de comercio y todas las reglamentaciones sanitarias, mediante la colaboración creada a partir de la convención sanitaria.

Lo novedoso de aquel tratado consistía en que nunca antes se había firmado con ningún país vecino, acuerdos que propiciaran de tal modo la apertura, incluso prometiendo la construcción futura de una integración a través de convenios progresivos.

Lo sugerente fue que, junto con el tratado, se firmó la convención de cooperación técnico-sanitaria y que todo esto se había realizado apenas cinco días después de firmarse la convención sanitaria con Estados Unidos. Existía, además, el convencimiento de las partes de que habría una inmediata ratificación y de que rápidamente se firmaría el tratado comercial con los EE.UU.

No cabe la menor duda de que la convención sanitaria y el tratado comercial argentino-brasileño, iban atados a la convención sanitaria y al tratado comercial argentino-norteamericano.

Detenida en el Senado norteamericano, la convención sanitaria con ese país debió esperar cuatro largos años, para que volviera a ser considerada. Entonces, ocurrió exactamente lo mismo con la convención y el tratado firmados entre Argentina y Brasil.

En esos años se firmaron tratados con otras naciones vecinas. Ninguno tuvo las características tendientes a la integración visibles en el firmado con el Brasil, aunque se trataran temas que facilitaban la unión, como el proyecto de extensión de los ferrocarriles a Bolivia, financiados con créditos argentinos, o las exportaciones de carne argentina hacia Chile.

La mayoría de esos tratados contenía la cláusula relativa al tratamiento de nación más favorecida y en todos se advertía que esas disposiciones no eran aplicables, en el caso de acordarse una unión aduanera entre una de las partes y otro de los estados vecinos.

El firme propósito de construir una unión aduanera entre la Argentina y el Brasil se va evidenciando a través de acuerdos, convenciones y tratados argentino-brasileños progresivos, que se fueron firmando especialmente, a partir del año 1939.

El hecho de que lo que sucedía con el Brasil estaba estrechamente ligado a lo que estaba ocurriendo en las tratativas con Estados Unidos aparece confirmado a partir del aceleramiento de las gestiones argentino-norteamericanas para la ratificación de la convención sanitaria y la firma del tratado comercial, entre 1939 y 1941, porque en esos años, también se desarrollan a un ritmo aún más acelerado las negociaciones para allanar el camino de la unión argentino-brasileña.

¿Qué relación tenían esas tratativas provenientes de la década del treinta con la orientación y acción del "pinedismo"?

Pinedo estaba convencido de que la Argentina debía alinearse con Estados Unidos. Del país del norte habían venido principalmente los capitales durante la difícil década del treinta.

La discriminación cambiaria llevaba a los empresarios norteamericanos a preferir armar o fabricar en la Argentina en vez de importar el producto terminado y, a la vez, sentían protegidas sus inversiones con esas restricciones. Pero eso no bastaba. Debían llegar más capitales y debían facilitarse las importaciones desde EE.UU., sin que esto produjera desequilibrios en el sector externo argentino. Por eso era prioritario un acuerdo comercial, que abriera el mercado norteamericano a las exportaciones argentinas.

El Plan Pinedo era inescindible de la afluencia de los capitales norteamericanos.

ricos y de un mejoramiento sustancial de las cuentas con ese país. Esto sólo sería factible, si se deponían los intereses sectoriales y políticos, que desde uno y otro país, impedían la concreción del tratado argentino-norteamericano.

La ampliación del mercado para una producción argentina más eficiente, menos costosa y por eso, más competitiva, era también una condición necesaria. Por eso el del Brasil era el mercado adecuado al que debía apuntarse. Esto a su vez, convergía con el desarrollo del panamericanismo propiciado desde Washington.

A partir de 1939, se aceleró la preparación de la unión aduanera con el Brasil. El 13 de abril de 1939, se firmó en Buenos Aires el protocolo sobre cambios argentino-brasileño. Ratificado ese mismo día en Buenos Aires, este protocolo decía seguir "el espíritu y la letra de las conclusiones de la Conferencia de Montevideo de 1939."³³

En ese protocolo el gobierno argentino se comprometía a asegurar permisos previos al tipo de cambio oficial para las mercaderías provenientes del Brasil, siempre cuidando de no perjudicar la industria nacional ni el intercambio con otros países. También en el mercado oficial de cambios argentino se iba a exigir la negociación de las letras provenientes de la exportación de productos argentinos al Brasil, mientras ese país aplicaría en sus liquidaciones las mejores condiciones establecidas en su régimen de cambios.

También se estipulaba que al facilitar el normal desenvolvimiento del intercambio comercial, ambos gobiernos se comprometían a eliminar todo tipo de "prima" a las exportaciones o cualquier otro género de compensaciones sobre las ventas que significaran una "determinación artificial de los precios" o que impidieran "el libre juego de la oferta y la demanda, en perjuicio de los intereses de uno u otro país".

El tratado de comercio y navegación, que finalmente se firmó entre la Argentina y el Brasil, tuvo como signatarios al canciller argentino José María Cantilo y al ministro de Relaciones Exteriores del Brasil Oswaldo Aranha; fue firmado el 23 de enero de 1940 y ratificado el 10 de noviembre de 1941 en Río de Janeiro.³⁴

El tratado se proponía estrechar los lazos de amistad y cooperación, llevando así a la práctica los principios contenidos en la Resolución sobre política económica, comercial y arancelaria de la VIIª Conferencia Interamericana Americana de 1933.

El nuevo tratado argentino-brasileño constaba de diecinueve artículos y dos planillas adicionales donde se especificaban productos y aranceles; se trataba de una repetición del tratado de 1935 en su contenido, salvo algunas diferencias que explicitaban con mayor nitidez las características de la relación.

33. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores (RA), 1938-1939.

34. Publicado en *Memoria del MRERA*, 1939-1940.

Ambas partes se concedían recíprocamente el tratamiento “incondicional e ilimitado de la nación más favorecida” en cuanto a los derechos de aduana y a la forma de percibirlos.

Se comprometían a no trabar la importación, en ninguno de los dos países, de los productos naturales o fabricados originarios del otro, y además, “todas las ventajas, favores, privilegios e inmunidades” que se hubieran concedido, o concedieran a similares productos de otro país cualquiera.

El gobierno brasileño se comprometía también a “no practicar una política internacional de trueques o compensaciones que desviara artificialmente el curso natural de la importación de estos productos en el Brasil”.

El 6 de octubre de 1940, los ministros de Hacienda de ambos países, celebraron en Río de Janeiro la suscripción de una serie de Recomendaciones, que significaron un paso importante en la construcción de la Unión Aduanera.³⁵

Ese día se reunieron en el Palacio Itamaraty en Río de Janeiro los ministros Federico Pinedo (Argentina) y Souza Costa (Brasil) y convinieron:

“[...] establecer en forma progresiva un régimen de intercambio libre entre los dos países, evitando no obstante los trastornos que puedan ocurrir en la producción existente o en las recaudaciones fiscales, y de acuerdo con la declaración sobre el cambio de excedentes de determinados productos hecha en La Habana el 31 de julio de 1940 por los representantes de sus países en la segunda reunión consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de las repúblicas americanas. Considerando la necesidad de tomar las medidas referidas en aquella declaración y de intensificar el intercambio comercial entre los dos países, armonizando en el máximo posible las dos economías”.³⁶

Para cumplir con dichos objetivos, los signatarios de ambos países proponían:

1. “que se inicie dentro del más breve plazo posible la producción de artículos que no son actualmente fabricados en ninguno de ellos, mediante la garantía de que el comercio de esos artículos no podrá en el plazo de diez años ser gravado con derechos aduaneros creados con propósitos proteccionistas ni afectado por disposiciones de orden interno o externo que disminuyan en un país las importaciones provenientes del otro, salvo cualesquiera medidas tomadas de común acuerdo”.

“En cuanto a las industrias que ya tienen importancia económica [en cualquiera de los dos países] será examinada la posibilidad de eliminar o

35. *Memoria del MRERA, 1940-1941.*

36. *Idem ibidem.*

disminuir gradualmente los impuestos, sin perturbar la producción existente y sin perjuicio de la economía nacional".³⁷

Además de convenir procedimientos uniformes para registrar el movimiento de su comercio recíproco y de los excedentes de ese intercambio, se puntualizaba que "Cuando ocurra un déficit persistente en períodos no inferiores a seis meses" el país con exceso de exportaciones deberá buscar "el pronto restablecimiento del equilibrio, usando preferentemente medidas tendientes al aumento de sus importaciones y no a la restricción de sus exportaciones".³⁸

Se comprometían también, a reducir en ambos países el empleo de sucedáneos en los géneros de alimentación: café, yerba mate y trigo en proporción tal que en el plazo de tres años esos productos serían entregados al consumo de acuerdo con los tipos y especificaciones del país de origen.

Se darian facilidades ampliadas para la entrada y venta en el mercado argentino de tejidos y otros productos industriales del Brasil e incluso se establecía que mientras hubiera restricciones a la importación en la Argentina, la cuota anual relativa a los tejidos brasileños no podría ser inferior a \$ 30 millones de moneda nacional; lo cual nos obligaría a analizar cuáles eran los valores comercializados con los británicos en materia de textiles y cuál el de la producción textil argentina, para ver en qué medida este compromiso con el Brasil perjudicaba a uno u otro de los intereses involucrados.

La Argentina se comprometía a otorgar créditos al Brasil, por valor de cincuenta millones de pesos moneda nacional para la compra de productos argentinos excedentes y no competitivos con productos brasileños y, a su vez el Brasil le otorgaba a la Argentina créditos por un valor equivalente, para la compra de productos brasileños.

También se comprometían entendimientos entre el Banco Central argentino y el Banco do Brasil para facilitar los pagos y la pronta liquidación de los saldos, entre ambos países y el compromiso de "realizar entendimientos similares con los demás países americanos".

Ese mismo día (6/10/40), los ministros de Hacienda hicieron una declaración conjunta por la cual se comprometían a: "someter a la aprobación de sus respectivos gobiernos un conjunto de medidas encaminadas a promover entre ambos países el más amplio y libre intercambio de productos de industrias agrícola, minera y fabril".³⁹

El acercamiento que de hecho se produjo entre la Argentina y el Brasil a lo largo de esos años, marcó un moderado crecimiento del comercio

37. *Idem ibidem.*

38. Sabemos por las Memorias Anuales del Banco Central de la República Argentina, que por esos años el problema de los déficit comerciales en esta relación, lo enfrentaba el Brasil. Por lo tanto, esta recomendación buscaba aliviar las cuentas comerciales de los brasileños.

39. Hecho en el Palacio de Itamaraty, en Río de Janeiro, a los seis días del mes de octubre del año mil novecientos cuarenta (L.S.) Souza Costa (L.S.) Pinedo. Publicado en la *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto* (RA), 1940-1941.

argentino-brasileño en relación con los años previos a estos sucesos. Los valores comercializados a través de esa relación bilateral muestran cambios significativos en los años inmediatamente posteriores al de la firma del tratado. Es decir, después de las tratativas del año 1935, las exportaciones argentinas hacia el Brasil aumentaron en un 73,1% (1936) y al siguiente año lo hicieron en otro 78,8%; pero, volvieron a descender en 1938 en un 74,2%, aunque esto pudo deberse a la pérdida de la cosecha argentina y no a una alteración de las relaciones con el Brasil (véase cuadro).

Al firmarse el nuevo tratado y los convenios y acuerdos progresivos argentino-brasileños (1939/1941); las exportaciones argentinas hacia el Brasil aumentaron sustancialmente. Sin embargo, las importaciones desde ese país, que se habían mantenido estables a lo largo de la década del treinta, comenzaron a subir en una mayor proporción, lo cual revirtió el signo de los saldos argentinos en el comercio bilateral (véase cuadro).

Desde 1935 y hasta 1938, se habían sucedido los déficit comerciales brasileños de manera tal que, en el tratado de 1940 se especificó el tema de los "déficit persistentes" y la manera de proceder con ellos. Los resultados de estas tratativas hicieron revertir la balanza comercial en perjuicio de la Argentina. Mientras los déficit argentinos de 1939 a 1940 pueden adjudicarse a la crisis sufrida por el agro en este país, los que se registran desde 1941 en adelante son el consecuente resultado de que la balanza del comercio bilateral se inclinó a favor del vecino país. Quizá las asimetrías ya existentes entre ambos fueran, de alguna manera, la causa; pero, el hecho de que se estuviera en plena guerra mundial, resta elementos a una posible conclusión al respecto.

En cuanto al patrón de especialización argentino, resulta sintomático que las exportaciones de trigo argentino hacia Brasil significaran alrededor de un 19% (en promedio, unas 650 ton) del total de exportaciones argentinas de ese cereal, que a principios de la década del treinta era aproximadamente 3.820 ton; y a fines de esa década el porcentaje de trigo argentino vendido al Brasil fuera un 43% promedio del total de las exportaciones trigueras argentinas, que por entonces rondaban las 2.500 ton.⁴⁰

A despecho de la propuesta "pinedista" y de las especificidades sobre el aliento a "nuevas industrias" que crecerían al amparo del tratado bilateral se advierte, por un lado, que las exportaciones argentinas hacia Brasil crecieron, pero en menor medida que las importaciones, produciendo déficit para la Argentina; en segundo lugar, ese crecimiento de las exportaciones se debió a un aumento sustancial de rubros tradicionales como las exportaciones de trigo, al cual siguieron otros, como fruta fresca y semillas de lino.

40. Ya desde 1930, había comenzado a descender la venta de harina de trigo al Brasil, a raíz de la radicación en el vecino país, de empresas de capital argentino que contribuyeron al importante desarrollo de la industria harinera brasileña. Sobre estos temas, véase Eduardo Madrid, "Argentina y Brasil: economía y comercio en los años treinta", en: revista *CICLOS*, nº 11, 2do. semestre de 1996; pp. 123-148.

CUADRO
 Comercio de la Argentina con: Brasil y Estados Unidos
 (en millones de pesos m/n y porcentajes sobre importaciones y exportaciones totales)

Años	COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO		COMERCIO ARGENTINO CON ESTADOS UNIDOS				COMERCIO ARGENTINO CON EL BRASIL				BC con Brasil
	Impor-tacio-nes	Expor-tacio-nes	Impor-tacio-nes	% s/imp. totales	Expor-tacio-nes	% s/exp. totales	Importa-ciones	% s/imp. totales	Exporta-ciones	% s/exp. totales	
1930	1.680	1.414	371	22,1	135	9,5	69	4,1	64	4,5	-5
1931	1.174	1.475	185	15,7	88	6,0	72	6,1	44	3,0	28
1932	836	1.305	113	13,5	44	3,4	53	6,3	21	1,6	-32
1933	897	1.127	107	11,9	87	7,7	58	6,5	49	4,3	9
1934	1.110	1.618	146	13,1	79	4,9	63	5,7	61	3,8	-2
1935	1.175	1.726	160	13,6	189	11,0	69	5,9	76	4,4	+7
1936	1.183	1.851	161	13,6	202	10,9	61	5,2	104	5,6	+43
1937	1.557	2.484	251	16,1	295	11,9	79	5,1	132	5,3	+53
1938	1.648	1.527	255	15,5	119	7,8	67	4,1	98	6,4	+31
1939	1.515	1.949	220	14,5	189	9,7	93	6,1	67	3,4	-26
1940	1.502	1.699	450	30,0	253	14,9	76	5,1	68	4,0	-8
1941	1.281	1.809	370	28,9	562	31,1	114	8,9	87	4,8	-27
1942	1.263	2.008	387	30,6	511	25,5	226	17,9	106	5,3	-120
1943	936	2.396	179	19,1	533	22,2	202	21,6	143	6,0	-59
1944	1.036	2.682	152	14,7	536	20,0	344	33,2	220	8,2	-124
1945	1.174	2.892	159	13,5	554	19,2	334	28,4	237	8,2	-97
1946	2.332	4.627	665	28,5	596	12,9	338	14,5	150	3,2	-188

Fuente: Elaborado sobre la base de datos estadísticos de DIGEN, *Anuario del Comercio Exterior Argentino*, 1940; y DINIEC, *Síntesis Estadística*, años correspondientes.

Por su parte, las importaciones argentinas desde el Brasil —que tuvieron, como se ve en el cuadro, un considerable crecimiento desde 1940— incluyeron los siguientes rubros: yerba mate, café, pino Paraná, tabaco, cacao, naranjas y bananas y, en menor escala: caucho, hierro en lingotes y tejidos de algodón, entre otros productos.⁴¹

El 6 de febrero de 1941, se reunió en Montevideo la Conferencia Regional de los Países del Plata: en esa oportunidad la Argentina y el Brasil firmaron conjuntamente con Uruguay, Paraguay y Bolivia un convenio sobre renuncia al alcance de la cláusula de la nación más favorecida en las franquicias y facilidades que cada uno de los países signatarios hubiere acordado o acordara con Paraguay y Bolivia.⁴²

El tema radicaba en el hecho de que los países del Plata, “con el propósito de facilitar el aprovechamiento de sus productos regionales, entre los que el petróleo reviste particular importancia”, acordaron suscribir un convenio sobre construcción de oleoductos (en Montevideo y en esa misma fecha).⁴³

Por un lado, Argentina y Brasil habían acordado ya un trato preferencial mutuo por el cual se aspiraba, como se vio anteriormente, “al más amplio y libre intercambio”, “armonizando en el máximo posible las dos economías” y por otro, se comprometían las partes contratantes (Argentina, Brasil y Uruguay) “a no reclamar para sí, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida, las franquicias y las facilidades que cada una de ellas acordara o haya acordado a la producción de Paraguay o Bolivia”.

A estos acuerdos siguieron numerosos tratados de parte de la Argentina con Bolivia, Paraguay y Chile. Se trataba en todos, de cuestiones puntuales: instalación de redes ferroviarias; Balcarce-Tarija-Orán, Yacuiba a Santa Cruz de la Sierra y Sucre; construcción del oleoducto a Orán; extensión a los yacimientos del Bermejo de los trabajos de perforación y explotación de nuevos pozos de petróleo previstos para los yacimientos de Sanandita y otros. Los brasileños por su parte, firmaron acuerdos y tratados similares con los países vecinos.⁴⁴

En aquella Conferencia Regional de los Países del Plata (Montevideo, 6/2/1941) se firmó entre los cinco países (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia) un convenio relativo a la creación de una Oficina Regional de Informaciones y Estudios Económicos (con sede en Buenos Aires). El propósito era

“facilitar el incremento de su intercambio y promover el canje de sus informaciones estadísticas y económicas por medio de una oficina que centralice documentación, efectúe investigaciones y edite publicaciones en las materias de interés común, coordinando su acción con las de la Unión

41. *Idem ibidem*, p. 139.

42. Moreno Quintana, Torres Gigena y Arean (comp.), *Tratados de Comercio...*, pp. 670-693.

43. *Idem ibidem*.

44. *Idem*, pp. 683-699; 754-757 y 974-983.

Panamericana, la Comisión Consultiva Económica y Financiera, y la Oficina Internacional del Trabajo, así como con entidades representativas del comercio y de la producción de los países respectivos".⁴⁵

Los mismos países firmaron, también, un convenio sobre tráfico de encomiendas postales regionales.

Tal como habían convenido Pinedo y Souza Costa en octubre de 1940, seis meses después, el 9 de abril de 1941, Argentina y Brasil firmaron el convenio sobre créditos recíprocos para compras de excedentes y el convenio sobre supresión de sucedáneos.

El 14 de octubre, se firmaba —como ya se ha señalado— el tan postergado convenio comercial con Estados Unidos y en ese mismo día se cruzaron una serie de notas entre los signatarios argentino y norteamericano: el canciller argentino Enrique Ruiz Guiñazú y el embajador norteamericano, Norman Armour.⁴⁶

Las cuestiones que se tratan en esas notas toman especial relevancia al mostrar las verdaderas características de las relaciones argentino-norteamericanas y de los tratados que se habían firmado con el Brasil.

En las mismas se hacía referencia a las conversaciones mantenidas entre los representantes de la Argentina y Estados Unidos: Ruiz Guiñazú informaba a Armour sobre los recientes acuerdos entre los ministros de Hacienda de la Argentina y el Brasil, aclarando que tales preferencias regionales no debían impedir ningún programa de reconstrucción económica tendiente a lograr "el más amplio desarrollo del comercio internacional sobre una base multilateral" aunque, al mismo tiempo, Estados Unidos no podría invocar esas preferencias especiales extendidas a un país vecino, para obtener el mismo beneficio.

Obtenida una respuesta favorable de parte del embajador Armour, ese mismo día Ruiz Guiñazú volvió a escribirle sobre "el tratamiento no discriminatorio por parte de cada país al comercio del otro", compromiso adquirido el mismo día que se firmara el tratado comercial argentino-norteamericano.

La política comercial argentina tenía como objetivo el desarrollo del comercio exterior sobre una base multilateral, pero la capacidad del país para dar plena eficacia a estos principios "depende de circunstancias que están más allá de su control". Hacía referencia Ruiz Guiñazú al agravamiento de "la situación del comercio y pagos de la Argentina" y

"en especial, la incapacidad de la Argentina para convertir libremente en dólares el producto de las ventas al Reino Unido lo cual hace que el gobierno

45. *Idem ibidem*, pp.735-744.

46. "Estados Unidos. Notas vinculadas al convenio comercial intercambiadas entre Enrique Ruiz Guiñazú y Norman Armour", Buenos Aires, octubre 14 de 1941, en Moreno Quintana, Torres Gigena y Areal, *op.cit.*, pp. 735-744.

argentino no pueda conceder un amplio tratamiento no discriminatorio al comercio de los Estados Unidos de América”.

Esto era un grave escollo, ya que el compromiso adquirido en el tratado tendría “limitaciones prácticas impuestas por el actual acuerdo sobre pagos en vigor entre la Argentina y el Reino Unido”. Los representantes argentinos habían asegurado a los estadounidenses que “tan pronto como la Argentina [pudiera] convertir sus saldos en libras esterlinas en divisas libres, el gobierno argentino aplicaría completamente esas disposiciones”.

En el marco del tratado comercial con Estados Unidos y de las directivas de Washington sobre las uniones regionales para el afianzamiento de la Unión Panamericana —finalmente y ya en el último tramo hacia la constitución de la unión aduanera argentino-brasileña— se firmó el 21 de noviembre de 1941 el tratado sobre libre cambio progresivo entre Argentina y Brasil.⁴⁷

Enrique Ruiz Guiñazú y Oswaldo Aranha, en representación de sus gobiernos, invocando las resoluciones sobre preferencias arancelarias acordadas a países limítrofes, aprobadas en la Séptima Conferencia Panamericana celebrada en Montevideo en 1933 y por el Comité Consultivo Económico Financiero Interamericano el 18 de septiembre de 1941 y, de acuerdo con las recomendaciones suscriptas en Río de Janeiro en 1940, firmaron ese tratado

“con el propósito de llegar a establecer en forma progresiva un régimen de intercambio libre que permita llegar a una unión aduanera entre la República Argentina y los Estados Unidos del Brasil, abierta a la adhesión de los países limítrofes, lo que no sería obstáculo a cualquier amplio programa de reconstrucción económica que, sobre la base de la reducción o eliminación de aranceles y otras preferencias comerciales, [tendiera] al propósito de desarrollar el comercio internacional sobre el principio multilateral e incondicional de la nación mas favorecida”.

De los nueve artículos que contenía el tratado sobre libre cambio progresivo entre Argentina y Brasil, sin duda el más importante fue el artículo 1º, por el cual se comprometían a “promover, estimular y facilitar la instalación en sus respectivos países de actividades industriales y agropecuarias todavía no existentes en cualquiera de ellos”.

Ambos países se comprometían a no aplicar derechos de importación durante un plazo de diez años a los productos de esas nuevas actividades; dispensarles un tratamiento interno fiscal idéntico al más favorable aplicado a productos similares; no adoptar medidas restrictivas de las que resultara una disminución de esas importaciones; no someterlos a un régimen de cuotas, ni crear o aumentar impuestos, tasas u otros gravámenes; esto se

47. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (RA), 1941-1942.

combinaba con el compromiso de ambos países a “convenir medidas de defensa relativas a la competencia de productos similares de otras procedencias cuando fueren negociados por medio de *dumping*”.

En los años siguientes, hubo muchos altibajos en las tratativas con el Brasil, debido a la posición neutral argentina y al conflicto con EE.UU., y el acuerdo se fue postergando hasta 1945. Así, al cambiar las condiciones se esfumó aquella coyuntura en la que se intentó encarar en forma simultánea y perdurable, ambas relaciones.

Ese intento se había amparado en el impulso brindado a las tratativas con EE.UU. y con el Brasil, por el Comité Consultivo Económico y Financiero, desde la Conferencia de Panamá (1939) y, con la ampliación de sus funciones, desde La Habana (1940).

Al desencadenarse la Segunda Guerra Mundial, lo que podía esperar la dirigencia argentina era el desarrollo de nuevas industrias con la llegada de capitales norteamericanos. Ésas eran las intenciones expresadas por aquellos intentos de unión entre Estados Unidos y América latina.⁴⁸

A la vez, el frustrado Plan Pinedo de 1940 miraba no sólo a EE.UU., sino que buscaba la integración con países vecinos, precisamente porque las relaciones comerciales con aquel país habían mostrado históricamente que el proteccionismo norteamericano y la competencia en el terreno de la producción agrícola-ganadera generaban continuamente déficit comerciales y éstos impactaban negativamente en los balances de pagos, siendo una de las causas de los desequilibrios frecuentes del sector externo argentino y de la inestabilidad macroeconómica. Por eso se puso especial énfasis en las relaciones comerciales con el Brasil.

La intención implícita, en el conjunto de tratativas, de establecer una nueva triangulación comercial para la Argentina —agotado ya el antiguo triángulo comercial— no tuvo un resultado exitoso. Es cierto que la postura argentina en la Conferencia de Río de Janeiro (1942) agudizó las divergencias entre Argentina y Estados Unidos y el mantenimiento de la neutralidad operó en sentido contrario a la buena marcha de los negocios entre ambos países; pero de todos modos, había un hecho incontrastable de difícil solución.

En realidad, aquellos proyectos para encauzar las relaciones no podían durar demasiado. Como lo muestra Mario Rapoport, los enfrentamientos, durante la guerra entre Estados Unidos y la Argentina, más que por auténticas cuestiones ideológicas, se explican por aquellos factores de larga data sumados a la potencial competencia por los mercados europeos. “Lo que estaba en juego, entonces, en realidad, eran los mercados europeos de posguerra, destino ideal para la ubicación de los excedentes norteamericanos.”⁴⁹

48. Establishment of the Inter-american Financial and Economic Advisory Committee, F.R.(US), 1939. Program Proposed by United States for Inter-american Economic Cooperation, F.R.(US), 1940. Sobre el mismo tema, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, R.A., 1941.

49. Mario Rapoport, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas*, Buenos Aires, 1980, p. 291. Sobre estos temas, véase Rapoport, *¿Aliados y neutrales?...*

El comercio bilateral argentino-brasileño creció en esos años; por el lado de las exportaciones argentinas, se pasó de exportar al Brasil un 5% del total durante la década del treinta, a un 6,1% del total exportado, para los años 1940/1946. En cuanto a las importaciones argentinas desde el Brasil, pasaron de constituir alrededor de un 5,8%, en los primeros años de la década del treinta a representar alrededor del 23,1% del total de las importaciones argentinas a principios de la década siguiente.

Por otra parte, ya sea por la guerra o por el impulso que pudieron imprimirle aquellos acuerdos comerciales, las importaciones argentinas desde EE.UU., entre 1940 y 1946, llegaron a constituir en promedio un 23,6% del total de las importaciones argentinas, y siguieron creciendo después del 1946.⁵⁰

Aunque las exportaciones argentinas a EE.UU. llegaron a promediar un 24% del total exportado por el país entre 1940 y 1945 (véase cuadro) los déficit comerciales argentinos con el país del norte volvieron a afectar esa relación bilateral a partir de 1946 (véase gráfico).

El nuevo esquema triangular entre Argentina, Brasil y Estados Unidos tenía, de esta manera, pocas posibilidades de progresar.

El resultado inevitable fue, que la Argentina aumentó sustancialmente las importaciones desde Estados Unidos y desde el Brasil, pero si bien las exportaciones a esos dos países también aumentaron, los déficit con el Brasil primero, y los que volvieron a darse con EE.UU. después, mostraron la inviabilidad de una triangulación comercial de ese tipo para la Argentina.⁵¹

Estados Unidos versus la Argentina

Pese al impulso "pinedista" a principios de la Guerra, las no superadas restricciones estructurales en las relaciones económicas entre la Argentina y EE.UU. fueron el terreno que abonó la toma de distancia y el conflicto diplomático ulterior.

Durante toda la década del treinta la UIA había demandado la aprobación de leyes de *draw back*, la extensión del crédito a la industria, entre muchas otras peticiones, y había sostenido que la industria argentina debía ser exportadora. Estos temas fueron contemplados en el "Plan Pinedo" y seguramente resultaban esenciales para el cumplimiento del plan.

50. En 1930, el 22,1% de las importaciones argentinas provenían de EE.UU.; con la Gran Depresión esas importaciones se redujeron a alrededor de un 13,6% (véase cuadro).

51. La Argentina firmó otros tratados en los que se comprometía a un tratamiento especial en cuanto a los aranceles: con EE.UU. hubo acuerdos adicionales, también con países vecinos; y en 1943, se firmaron acuerdos con Paraguay proponiéndose llegar a una unión aduanera. En 1945 las notas sobre distribución y suministro de caucho a la Argentina fueron motivo de negociaciones entre Brasil y EE.UU.; y con este último país se firmó, en ese mismo año, un convenio que fijaba los términos de un contrato sobre canje de fuel-oil y semilla de lino. Véase Moreno Quintana, Torres Gigena y Arean, *op.cit.*, pp. 950-983.

Una serie de acontecimientos llevaron a los miembros de la UIA a cambiar su posición con respecto a esas medidas que venían demandando.

Desde junio de 1940 comenzaron a producirse diferencias inconciliables entre las posiciones argentina y norteamericana con respecto a la guerra. Después del ataque japonés a Pearl Harbor —cuando los Estados Unidos entraron en la Guerra Mundial— la aprobación de la propuesta argentina en la Conferencia de Río de Janeiro, “recomendando” la ruptura de relaciones con el Eje en contraposición a la “declaración general de guerra” propuesta por Estados Unidos, erosionó aún más los vínculos entre ambos países.⁵²

En 1941 un memorándum del Departamento de Estado norteamericano había agrupado a los países según las posibilidades de recibir suministros durante la Guerra. En ese memorándum el primer grupo estaba integrado por México y Brasil; la Argentina se hallaba en el último de los grupos después de prácticamente todos los demás países latinoamericanos.⁵³

En otro con fecha 30 de marzo de 1942, dirigido al embajador de Estados Unidos, Norman Armour, el gobierno argentino criticaba la implementación por parte del gobierno norteamericano del sistema de listas negras —en las cuales se hallaban incluidos numerosos ciudadanos argentinos, firmas argentinas y firmas extranjeras radicadas en el país— explicando el grave perjuicio que estas listas ocasionaban no sólo a las actividades comerciales de los allí mencionados, sino que también, afectaban “profundamente el comercio exterior argentino”.⁵⁴

Los apoyos europeos al régimen conservador fortalecieron la posición de los sectores internos argentinos ligados a Europa, que se habían opuesto terminantemente a la implementación del plan de Pinedo y que, a partir de esta nueva coyuntura, producirían el alejamiento del grupo “pinedista”.

Estas fricciones fueron resintiendo también, la posición de la UIA con respecto a las relaciones con Estados Unidos. El tema más urticante en torno a esas relaciones aparece ya en marzo de 1942. En *Argentina Fabril*, órgano de la UIA, se comenta un artículo del *Economic Survey*, en el cual se criticaba a los argentinos por su comportamiento con los alemanes que estaban o llegaban al país. Los norteamericanos eran muy complacientes —decía la UIA— con otros países a los que no se les cuestionaba comportamientos mucho más comprometidos con los alemanes, y en cambio presionaba a la Argentina para que tomara inmediatas medidas contra ellos. La reacción de la UIA contra los norteamericanos era enérgica y al final de la larga nota de protesta, alertaba a los Estados Unidos acerca de que “ningún país actúa bajo presión de otro”.

52. Sobre las vicisitudes de esas tratativas en torno a la Segunda Guerra Mundial, véase, entre otros autores: Mario Rapoport, *Política y diplomacia en la Argentina. Las relaciones con EE.UU. y la URSS*, Buenos Aires, 1987. Del mismo autor, *Gran Bretaña, Estados Unidos...*; Carlos Escudé, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, 1983.

53. Rapoport, *Gran Bretaña, EE.UU. y...*, p. 247.

54. El memorándum al que se hace referencia, en Rapoport, *¿Aliados o neutrales?...*, pp. 83 y 84.

Además, ya en el '42 comenzaron a alzarse las voces propiciando una industria mercadointernista y en el año 1944, la recientemente creada Secretaría de Industria y Comercio realizó una encuesta a fin de recabar la opinión de los industriales con respecto al destino de la industria argentina. La respuesta de la UIA, a dicha encuesta fue que ante las dificultades de mantener el mercado exterior después de la guerra, se hacía necesario "desarrollar una industria para abastecer el mercado interno".⁵⁵

Tanto militares como civiles, funcionarios y académicos, que fueron invitados a expresar sus ideas desde la reapertura del Ciclo de Conferencias de la UIA, entre 1942 y 1945, plantearon la necesidad de una industria basada en las materias primas, que evitara las crisis de superproducción, y que necesitara la menor cantidad posible de insumos importados para no gravar los balances de pagos argentinos. La competencia de EE.UU. se veía ya como inevitable y se preveía la disminución de la demanda y de los precios en la segunda posguerra —como sucediera en la primera— por el consecuente proteccionismo norteamericano. En ninguna de esas conferencias se hablaba de un eventual giro de parte de los intereses norteamericanos que facilitarían las relaciones comerciales con la Argentina. Todo lo contrario, a EE.UU. ya no se los consideraba como mercado sino como futuros competidores en los mercados de posguerra.⁵⁶ Esto último y las presiones ejercidas desde aquel país produjeron el vuelco de la postura de la UIA. El mercadointernismo y una industria que aprovechara al máximo los recursos naturales nacionales serían así una respuesta a la política económica desplegada por EE.UU. hacia la Argentina. La política proteccionista norteamericana y la competencia por los mercados de posguerra fueron factores esenciales en el distanciamiento.

Algunas reflexiones finales

Los problemas más graves que afrontaba la economía argentina eran el de los insumos importados y la incapacidad de colocar los productos agropecuarios en el mercado mundial; dos temas que pesaban negativamente en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La experiencia vivida desde la primera posguerra había disipado cualquier duda al respecto: mientras hubiera que abastecerse en EE.UU. sin poder compensar esas importaciones con las exportaciones argentinas hacia aquel mercado, era imposible contar con la cantidad de dólares suficiente para satisfacer la creciente demanda, sin aumentar geométricamente el endeudamiento externo.

Los resultados favorables del intercambio comercial con el país del norte

55. *Revista de la Unión Industrial Argentina*, octubre de 1944.

56. En este sentido abundan las manifestaciones de conferencistas como: Savio y Sarobe, 10/9/42 y 7/10/42, respectivamente, y otros muchos, que planteaban concretamente la competencia en la que el país se vería comprometido después de la guerra.

durante el período 1934/1937 habían sido sólo coyunturales y ya muy pocos podían engañarse al respecto.

Además, el pacto Roca-Runciman imposibilitaba la conversión de libras esterlinas a dólares, dejando sólo un escaso margen de recursos a disposición del gobierno argentino para saldar deudas contraídas con terceros países.

Por eso, desde 1933 y a iniciativa de la UIA, la consigna fue propiciar una industria basada en las materias primas argentinas, que aprovechara al máximo los recursos naturales y evitara las crisis del agro y las del sector externo argentino. Esa posición, que se fue fortaleciendo a partir de entonces, se siguió sosteniendo con mayor énfasis al comenzar la Segunda Guerra, y abarcó a otros sectores de la opinión pública.

De las ya citadas conferencias del ciclo organizado por la UIA a partir de 1942, se desprenden algunas conclusiones, que muestran con claridad cuál era la postura de políticos, militares y académicos con respecto a lo que sucedería en la posguerra. En síntesis: se temía que bajaría la demanda de materias primas agropecuarias, como había sucedido en la primera posguerra; que los países participantes en la guerra optarían por políticas de protección y estímulo a sus sectores rurales a fin de evitar la dependencia en la provisión de alimentos; no debía esperarse ya más nada de las grandes potencias. Por lo tanto, había que incentivar en la Argentina una industria que aprovechara al máximo las materias primas nacionales, evitando crisis de superproducción con sus consecuentes problemas sociales y, a la vez, subsanar el problema de los desequilibrios del sector externo argentino al no tener que depender de insumos y capitales provenientes del extranjero.⁵⁷

Pinedo había expresado con su proyecto todas estas preocupaciones, las había calibrado de acuerdo con el convencimiento de que una de las alternativas posibles era la de lograr una nueva triangulación comercial, esta vez, con Brasil y Estados Unidos. Se mantuvo fiel a esos objetivos, desde su primera gestión durante el gobierno de Agustín P. Justo hasta su última participación en el gobierno de Castillo.

Cuando en los acuerdos firmados con Brasil, se daba especial tratamiento al tema del desarrollo de nuevas industrias, no cabe la menor duda de que aquellas industrias —que esperaba estimular con esas medidas— eran las que utilizarían materias primas agropecuarias. Con esto no se apartaba en absoluto de lo que venía proponiendo la UIA desde 1933, con el beneplácito de la SRA.

Sin embargo, poderosos intereses agropecuarios se mantuvieron mirando hacia Europa, sin percatarse de los cambios que se estaban produciendo en el contexto internacional y consideraron un riesgo innecesario invertir en la industria, aun cuando ésta se basara en las materias primas que producía el sector. De allí que Pinedo tuviera mucho cuidado en aclarar que la “rueda

57. Una visión similar se halla en Jorge Fodor, “Perón’s policies for agricultural exports, 1946-1948: dogmatism or commonsense”, en David Rock (ed.), *Argentina in the twentieth century*, Londres, 1975.

maestra" seguía siendo la producción agropecuaria, y que la industria sería sólo una rueda menor que la acompañaría en su función. Su visión era clara en cuanto a la necesidad de adaptarse al nuevo centro que emergía en el orden internacional. Alinearse con Estados Unidos no sólo terminaría con los evidentes problemas del comercio exterior argentino sino que produciría, inevitablemente, ciertos cambios en la estructura económica.

El núcleo central del Plan Pinedo era la alineación con Estados Unidos y la unión aduanera con el Brasil. Estas dos cuestiones estaban ligadas estrechamente. No habría podido accederse a lo primero sin lograr lo segundo. Al mismo tiempo, el Brasil estaba condicionado por Estados Unidos —sobre todo desde la Conferencia de Río y la declaración de guerra a Alemania y Japón— por los compromisos adquiridos con el país del norte. Por eso su gobierno acompañó las decisiones de Washington y terminó frustrándose, así, el intento argentino.

El fracaso en las relaciones con Estados Unidos fue lo que realmente impidió la concreción del plan y no sólo los intereses argentinos vinculados a los británicos. Lo que podía suceder en la posguerra inquietaba a los argentinos, pero preocupaba también, aunque de otro modo, a los norteamericanos.

En el plano interno, la política norteamericana preveía las presiones de su sector agrario, y las posibles perturbaciones de la paz interior si bajaba la demanda de materias primas en la posguerra. En el plano internacional, las prioridades estratégicas de EE.UU. estaban en Europa, y en lo que pronto se definió como política de contención del comunismo. La reconstrucción europea unió ambas estrategias en el Plan Marshall abasteciendo a una Europa desgarrada por la guerra con materias primas norteamericanas.

El intento de construcción de un nuevo triángulo comercial entre Argentina, Brasil y Estados Unidos encontró los límites impuestos por estos intereses contrapuestos por la guerra, y por este motivo resulta ociosa cualquier conclusión definitiva al respecto; sin embargo, la evolución posterior del desempeño comercial argentino confirman ciertas constantes: las importaciones argentinas continuaron llegando, en grandes proporciones, desde EE.UU.; mientras las exportaciones debieron buscar nuevamente los mercados europeos y alentar los vínculos comerciales con los países vecinos de América Latina.

RESUMEN

Entre 1935 y 1942 la Argentina procuró liberalizar las relaciones comerciales con el Brasil; lograr la eliminación progresiva de barreras arancelarias, consensuando el tipo de cambio y armonizando al máximo las políticas económicas de ambos países, concretando una verdadera unión aduanera.

Federico Pinedo fue el gestor de esa política desde la Argentina, previendo que por ese medio se produciría la ampliación del mercado para los productos argentinos

y surgirían nuevas industrias. El resultado sería una producción menos costosa y más eficiente para competir en los mercados internacionales y fundamentalmente, para penetrar en el mercado norteamericano.

Durante seis años, las negociaciones se realizaron simultáneamente con Estados Unidos y con Brasil y la firma de convenciones, acuerdos progresivos y tratados involucraron directamente a los tres países.

Para la Argentina esto significaba implícitamente la búsqueda de un nuevo esquema de triangulación del comercio exterior; la posible solución de los déficit comerciales con la potencia del norte y de las recurrentes "crisis de balanza de pagos".

El artículo analiza los límites a los que se llegó.

ABSTRACT

Between 1935 and 1942, Argentina tried to liberalize its trade relations with Brazil; to achieve the progressive elimination of tariff barriers by agreeing the exchange rate and harmonizing as the two countries' economic policies as far as possible, thus implementing a true customs union.

Federico Pinedo was the promotor of this policy on the Argentine side, predicting that this was the way market expansion for Argentine products would be achieved and new industries appear. The result would be less costly, more efficient production to compete in international markets and basically to penetrate in the North American markets.

For six years negotiations went on simultaneously with North America and Brazil and the signing of conventions, progressive agreements and treaties meant the direct involvement of the three countries.

Implicit in this for Argentina was the search for a new triangulation scheme for foreign trade; the possible solution to the trade deficit with the northern power and to the recurrent "balance of payment crises".

The article discusses the limits reached.