

Conferencia del 2 de junio del 2009

**LA POLÍTICA INTERNACIONAL ARGENTINA
FRENTE A LA CRISIS DE 1929 Y LA GRAN DEPRESIÓN**

por Juan Archibaldo Lanús

En la segunda década del siglo XX, la Argentina ya había consolidado una República que quería ser democrática gracias a la reforma electoral de 1912, una economía abierta al mundo con estabilidad monetaria, recibido grandes flujos migratorios progresivamente integrados a la sociedad, una corriente constante de inversiones extranjeras, educación primaria laica y gratuita para todos, cuantiosas inversiones extranjeras sobre todo de origen británico y el territorio ya estaba unificado luego de las campañas que se llevaron a cabo entre 1876 y principios del siglo.

Celebramos el Centenario de la Revolución de Mayo con la convicción de ser portadores de un destino excepcional confirmado por los logros y la confianza de argentinos y extranjeros. Los elogios resaltan el optimismo nacional y extranjero en el porvenir de esta *"Tierra de promisión"*.

En el diario *"La Nación"* del 25 de mayo de 1910 se puede leer: *"Salve, salve Argentina tu futuro destino! que la gloria siempre sea contigo mientras continúas por el sendero trazado por los héroes de tu epopeya"*.

"El Diario" de Madrid no ahorra elogios en su edición del 8 de abril de 1910 por *"soberbio despertar de la Argentina cuya fuerza aniquilará todo a lo que se oponga a su paso"*.

El *"Times"* de Londres, en su larga separata del 18 de diciembre de 1909, afirmaba que la transformación económica y política de la Argentina *"era uno de los sucesos más asombrosos de los últimos tiempos"*.

En 1910 el puerto de Buenos Aires era el octavo del mundo y en América el segundo por su movimiento, la Capital tenía más teatros que París y antes de comenzada la Primera Guerra Mundial (IGM) poseíamos más ferrocarriles por Km² que los Estados Unidos.

Según el estudio estadístico más autorizado de la economía mundial, en 1913 el ingreso per cápita de un argentino era equivalente al 75% de lo que tenía un inglés. Ese año la Argentina ocupó el décimo lugar en el mundo por su ingreso por habitante después de Bélgica, Alemania, Países Bajos, Suiza, Gran Bretaña, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos. Un dato que contradice críticas sobre la situación real es que entre 1911 y 1914 los salarios de los trabajadores en Buenos Aires eran 80% más elevados que en Marsella y 20% más que en París.¹

El período que va desde el Centenario hasta la crisis de 1929 es una época de grandes mutaciones política. Las amenazas a nuestra privilegiada situación internacional ya empiezan a avizorarse en el horizonte al finalizar la IGM.

¹ Maddison, Angus. Monitoring the world economy. 1820-1992. Centro de Desarrollo. OCDE 1995

I.-

La crisis de 1929 y la Gran Depresión

La guerra europea pone fin al viejo orden regido por el Congreso de Viena que estableció las reglas de juego con posterioridad a la caída de Napoleón. Fue una etapa de gran expansión económica sobre todo a partir de la sanción en Gran Bretaña, en 1848, de la ley que levantaba las restricciones proteccionistas sobre el comercio de cereales.

La IGM dislocó la economía mundial abierta y liberal que había funcionado bajo la influencia económica de Gran Bretaña. El orden global que prevaleció hasta 1914 brindó excepcionales beneficios a la Argentina por la significativa afluencia de inversiones extranjeras, por la demanda creciente de sus productos, y por la decisiva influencia del aporte de inmigrantes atraídos por un país que suscitaba admiración por sus logros y confianza en su futuro.

Hasta 1914 Gran Bretaña había sido el centro hegemónico y Londres, la gran city financiera con la cual la Argentina tenía estrechas relaciones.

A pesar de los esfuerzos por reconstruir aquel orden de la *"bell époque"* las mayores potencias económicas no logran rehabilitar su confianza en los principios que habían permitido el gran auge de las políticas liberales. Los principales países abandonaron el patrón oro entre 1914 y 1917 y cuando por corto tiempo algunos Estados lo restablecieron a fines de la década de los años veinte, la crisis de 1929 echó por tierra los últimos vestigios de la *"economía-mundo"* para inaugurar la nueva era del proteccionismo y del intervencionismo creciente del Estado.

Gran Bretaña dejó de ser el gran banquero del sistema, su capacidad de prestar disminuyó y, junto con Estados Unidos y Francia formaron un nuevo núcleo, pero a diferencia de lo que sucedió antes de la IGM, sus políticas estaban en desarmonía y los intereses internos de inclinación *"mercantilista"* prevalecieron por sobre el interés global del sistema económico

La interrupción del proceso de expansión que provocó la IGM se recupera rápidamente para los países vencedores, sobre todo EE.UU., Francia y Gran Bretaña a partir de la sanción del Tratado de Versailles. Sin embargo el rol prominente le cupo a partir de entonces a los EE.UU. En 1918 este país participaba en el 15.82% de las exportaciones mundiales mientras Gran Bretaña tenía el 10.8%. Entre 1913 y 1925 el crecimiento del PIB de los EE.UU. fue del 40%, el de Gran Bretaña 14% y el mundo 20%.

En EE.UU. los años veinte fueron de euforia -. El consumo es impulsado por el crédito y la vida social de las grandes metrópolis occidentales -cuando el jazz hacía furor y Rodolfo Valentino vestido de sheik embelesaba a las mujeres bailando el tango - hacía olvidar las privaciones y sacrificios de la guerra. Empieza lo que se llamó *"los años locos"*. Fue un mundo inconsciente, donde florecieron las artes y la vida alegre; Louis Armstrong llegaba a Chicago, George Gershwin componía su *"Rhapsody in Blue"* y Scott Fitzgerald publicaba *"De este lado del paraíso"*. París y Londres bailaron al ritmo del jazz. El valor de las acciones en la Bolsa de Nueva York se duplicó entre 1927 y 1929, mientras que el Presidente Calvin Coolidge en su discurso de despedida dijo satisfecho que su mandato había sido *"el más largo período de prosperidad"*. El sueño americano cautiva el mundo con su bienestar y libertad. El *"destino manifiesto"* parece triunfante.

Se crea una burbuja inmobiliaria y una ola especulativa sobre el mercado de acciones que alimentan la euforia consumista y el crecimiento. Nadie percibe la crisis que se incubaba cuando la deuda total de la sociedad americana alcanzaba el 300% del PB y cuando 45 bancos radicados en EE.UU. cierran sus puertas en los seis primeros meses de 1929.

El 24 de octubre de ese año caen las acciones un 22% según el índice Dow Jones y el pánico se extiende a los bancos ante la imposibilidad de afrontar los pedidos de retiro de fondos de sus clientes. Quiebran 4.000 bancos. Los sectores de la industria más afectados son la construcción y automotriz.

La Década del Veinte estuvo caracterizada por la incapacidad de los gobiernos en ponerse de acuerdo para definir políticas compatibles entre sí. Una de las asimetrías mayores fueron los niveles tarifarios. Medidas de inspiración mercantilista buscan proteger la producción y el empleo nacional.

Gran Bretaña y los Países Bajos mantuvieron su tradicional libre cambio (tarifas entre 0% y 4%), que se extendió a todo el imperio colonial que controlaban y otros países independientes como China, Egipto, Irán, Japón y Turquía. Francia y Alemania fueron moderadamente proteccionistas (tarifas de 12% a 16%). Los países más proteccionistas eran los EE.UU., Rusia y los estados de América Latina. (Anexo 1).

Gran Bretaña por su parte volvió en 1925 al patrón oro que había abandonado en 1914, pero su gran error fue hacerlo a la paridad libra esterlina /oro antes de la IGM .

La depresión que tiene lugar después de la crisis de 1929 trastocó el orden existente. El Producto Bruto bajó el 28 % en EE.UU. , y entre 1930 y 1933 se cerraron 9.000 instituciones bancarias . En esos años la producción industrial bajó 64%, es decir tres veces mas que la registrada durante la IGM .Por su parte el comercio mundial se contrajo un 70%.

Hay algunos historiadores que consideran responsable de lo sucedido a la Reserva Federal porque no proveyó liquidez en el momento en que se necesitaba El enfoque del presidente Roosevelt se inspiró mas en Irving Fisher que en Keynes dado que para aligerar la carga de la deuda puso el acento en el aumento de los precios agrícolas y de los salarios , así como en la devaluación del dólar respecto al oro .

En el Anexo 2 consigno las principales medidas adoptadas por EE.UU.

La recuperación económica fue muy lenta y los estímulos que intentaban crear los gobiernos tuvieron efectos débiles. El año en que comenzó la IGM (1939) el nivel de la producción en los EEUU era el 11 % inferior al nivel alcanzado en 1929.- Si bien Keynes al conocer la caída de todos los índices, declaró “volvemos a la normalidad “,para los millones de desempleados de todo el mundo que hicieron filas en las ollas populares buscando alimentarse, esa normalidad fue una pesadilla

En muchos países se planteó un debate sobre la sustentabilidad del sistema capitalista con economía de mercado. Para la Argentina fue una alerta que puso en duda las premisas que justificaron, por lo menos desde 1880, las políticas publicas.-

II

LOS CONFLICTOS DOMÉSTICOS Y AMENAZAS PROTECCIONISTAS AL COMERCIO ARGENTINO

A principios del siglo XX la Argentina era un país con gran prestigio, el destino preferido, junto con Estados Unidos y el Brasil, de los flujos migratorios mundiales y tenía un proceso de industrialización en marcha ayudado por cuantiosas inversiones extranjeras. La IGM marca para la Argentina el fin de la inocencia.

Si bien este conflicto tiene un aspecto muy negativo en el crecimiento económico, a partir de 1918, la Argentina se recuperará con rapidez. Para el período 1918-1927 el crecimiento promedio anual acumulado es del 49% (Fuente CEPAL). La participación de la agricultura y ganadería era del 30,8% y en 1925-29 del 25,5%. La industria manufacturera participaba respectivamente en esos años del 16% y 17,7%. Es decir, durante la década anterior a la crisis de 1929 el sector productivo más importante era el agrícola ganadero.

Es importante destacar que la IGM interrumpe el proceso de globalización y el contexto internacional se torna menos favorable a nuestros intereses. A fines del siglo XIX la Argentina aprovechó su situación privilegiada ;pasó a ser exportadora de alimentos –la incorporación de las novedades tecnológicas fue decisivo - , poseía una de las praderas húmedas mas extensas del mundo , adaptóse para recibir el 50% de las inversiones británicas en América del Sur y asimiló una de las mas importantes corrientes migratorias que se registran en la historia moderna .

La historia ha transformado el "*crack*" de la Bolsa de Nueva York de octubre de 1929 en un hito divisorio de aguas. Aunque pueda parecer excesivo no fue el "*crack*" de la Bolsa neoyorquina lo que propiamente afectó a la Argentina, sino dos fenómenos que actuaron como pinzas sobre nuestra economía: la caída de los precios de las materias primas que ya en 1927 se observaba para la mayoría de los productos y el aumento de las tarifas aduaneras en los grandes mercados importadores. Finalmente, la gran depresión erige en EEUU una "*muralla china*" contra la Argentina como lo expresó el Canciller Saavedra Lamas años mas tarde. Este cambio en el escenario internacional provoca reacciones conflictivas en el plano interno que dificultan la articulación de políticas gubernamentales. Me referiré brevemente a esta situación y a la secuencia de medidas proteccionistas en Estados Unidos y Gran Bretaña.

a) Los conflictos domésticos con anterioridad a la crisis de 1928.

Existió en la Argentina un conflicto grave con los frigoríficos .Paradójicamente esa industria junto con la revolución tecnológica en el transporte marítimo, fueron los factores que impulsaron el gran despegue ganadero del país. A partir del Centenario se abre un gran debate en que los principales actores son los ganaderos divididos en dos frentes (invernadores y criadores), los consumidores, el Estado, las asociaciones profesionales y los parlamentarios enfrentados por sus divergentes intereses, visión o ideología.

Hasta la Primera Guerra Mundial no hubo conflicto de intereses entre los criadores (ubicados principalmente en Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, San Luis y Santa Fe), cuyo ganado era apto para los productos congelados y enlatados y los hacendados invernadores, principalmente de la provincia de Buenos Aires que ofertaban a los frigoríficos carne apta para ser enfriada (en inglés freezers y chillers). La

repentina disminución de los embarques congelados o envasados provoca una divergencia de intereses entre los ganaderos que producen para uno y otro tipo de carne de exportación. En 1920 los cortes enfriados sólo representaban el 11.8 % del total de las exportaciones de carne y en 1930 acaparaban el 68.2 % de los embarques.

A los frigoríficos se los acusaba de formar un "trust" de acción conjunta que intentaban -alguien lo dijo en la Cámara de Diputados-, "*fundar un imperio dentro de nuestra República*". Ya en 1917 los diputados Horacio Oyhanarte (radical) y Juan B. Justo (socialista) propusieron crear un comité investigador anti-trust, y presentaron una serie de iniciativas sobre precios mínimos y máximos, un sistema de registro, suspensión e inspección gubernamental para compradores y vendedores y la creación de un frigorífico estatal. Estas iniciativas sancionadas posteriormente a través de cuatro leyes durante la Presidencia de Marcelo T. de Alvear, nunca despertaron la confianza de los ganaderos.

Durante la presidencia de Alvear el diputado socialista Juan B. Justo, defensor de los consumidores, se negó a apoyar cualquier legislación a favor de los ganaderos. Llamó a este sector "*industria bisabuela y caduca que no lleva al país adelante, industria estancada,,,*". Los conservadores en actitud diferente atacaban a los frigoríficos que "*despojan*" y "*angustian*" a los productores.

La Comisión de la Sociedad Rural Argentina y su Presidente Juan de Anchorena que mantenían posiciones afines a la libertad de mercado, fueron derrotados en las elecciones bianuales de 1922 por el grupo de Pedro Pagés, criador y conservador, quien modificando la tradicional adhesión a la doctrina del *laisser-faire* inauguró una crítica a los frigoríficos que obtenían "*monstruosas ganancias*" a costa de los ganaderos. Desde ese momento la Sociedad Rural Argentina propugnará la intervención estatal y otro presidente de la institución, Luis Duhau -esta vez invernador y no representante de los criadores como Pagés -lanzaré en 1926 el slogan de "*comprar a quien nos compra*".

Una mirada retrospectiva sobre la gran contienda que conmocionó la década del veinte, permitiría concluir que los esfuerzos legislativos de nada sirvieron porque si bien al principio el poder político logró imponer el criterio de precios mínimos al comercio de carnes (triumfo de los ganaderos sobre los consumidores), pronto los frigoríficos atacaron el sistema obligando al gobierno a no aplicar las leyes sancionadas.

En 1926 la Sociedad Rural Argentina inicia un movimiento que postula denunciar todos los tratados comerciales suscriptos por la Argentina. Por primera vez el principal sector exportador se aparta del multilateralismo librecambista para proponer el bilateralismo y el intervencionismo adelantándose en varios años a lo que sucederá en los países desarrollados.

Las amenazas externas no silenciaron la polémica contra los frigoríficos. En 1927 Raúl Prebich, que años después integrará la misión Roca a Londres, da a publicidad un estudio polémico sobre la industria de la carne: "*El pool de frigoríficos: necesidad de intervención del Estado*". Señala que el pool de frigoríficos atenta contra la ley de oferta-demanda obteniendo "exorbitantes ganancias" a expensas de los ganaderos argentinos. La única solución, en opinión de Prebich, era la intervención del Estado.

A pesar de que los sectores de izquierda y los socialistas se resistieron a los "barones ganaderos" y a su industria que "paraliza" la marcha del país, triunfará el intervencionismo del Estado y la búsqueda de soluciones bilaterales en apoyo del principal sector económico del país. Este debate político se desarrolla mientras en EE.UU., como lo veremos, se van cerrando las puertas a los productos argentinos.

b) La estructura triangular del comercio exterior argentino

La Argentina tenía una estructura triangular que abarcaba aproximadamente, según los años, la mitad de sus intercambios internacionales.

El comercio exterior con Gran Bretaña generaba un excedente a favor de la Argentina que se compensaba con las remesas de las utilidades de las inversiones inglesas en nuestro país; mientras que con los EE.UU. manteníamos un comercio deficitario -más importaciones que exportaciones- que se compensaba con la corriente de inversiones hacia la Argentina.

Los británicos contaban con una amplia disponibilidad de bodegas marítimas hacia la Argentina que utilizaban en parte para transportar carbón, mientras que los norteamericanos al exportar más de lo que compraban en la Argentina debían pagar, por falta de bodegas los fletes más altos.

Para dar una idea de la situación entre 1914 y 1934 el saldo comercial de nuestro país con EE.UU. era negativo en 1.316 millones oro y con GB positivo en 2.991 millones oro.

Nuestras exportaciones a Gran Bretaña revestían un interés estratégico porque en algunos productos éramos muy dependientes de ese mercado. Por ejemplo, en 1929 exportamos a GB el 99% de la carne enfriada, el 54% de la congelada y el 76% de todas las exportaciones cárnicas. También GB absorbió ese año el 34% de trigo.

Para los británicos los productos argentinos tenían una participación muy importante en sus importaciones: 40% del consumo de carne, 85% de lino, 24% de trigo y 75% del maíz.²

El mercado de EE.UU. representaba en 1919 el 18,95% del total exportado, para caer al 7,1% en 1924 luego de la puesta en vigencia de la tarifa de 1922. Desde 1920 a 1930, salvo el año 1923, todos los años tenemos un déficit comercial con EE.UU. Esta situación contrasta con lo que sucedió con las exportaciones hacia otras grandes naciones. Italia, Alemania y Gran Bretaña aumentaron su participación en el total de las ventas argentinas.

Lo que importa destacar es que el balance comercial con Estados Unidos es persistentemente negativo para la Argentina, mientras que el comercio con Francia y Alemania y, por supuesto, con Gran Bretaña es casi siempre favorable. Cabe como ejemplo recordar que en 1928 las ventas a EE.UU. sólo representaban el 45% de lo que le comprábamos a ese país y, en 1932, aún menos: el 39%. Este año nuestras ventas a Alemania, Francia y Gran Bretaña eran respectivamente el 145%, 248% Y 255% de nuestras compras a esos países.

c) La barrera proteccionista

Luego de haber mantenido una política amigable hacia los intereses argentinos, los Estados Unidos inician un creciente proteccionismo.

En 1910 el Presidente Taft había suscripto un decreto que establecía para todos los productos provenientes de la Argentina una tarifa mínima que los eximía del aumento del 25% ad valorem dispuesto por ley del Congreso el 5 de agosto de 1909.

² Díaz, Alejandro Carlos. "Ensayo sobre la historia económica de la Argentina". Bs.As. 1975.

Citado por Rapoport, Mario. "Historia económica, política y social de la Argentina". Edit. Macchi, Bs. As. 1975

Las leyes de comercio de 1921 (Emergency Tariff Act) y de 1922 (Sección 315) establecieron el progresivo aumento de los obstáculos en el mercado estadounidense. La ley que adoptó el Congreso Republicano el 27 de mayo de 1921 fijó tarifas prohibitivas sobre el trigo, el maíz, las carnes, la lana, el cuero el lino y el azúcar. Antes que se sancionara aquella ley, veinte productos que representaban el 80 por ciento de las ventas argentinas a ese país estaban exentas de derechos; luego de la ley de comercio de 1921, solo dos lo estaban.

En el año 1926 el Departamento de Agricultura de Estados Unidos prohíbe la importación de carnes frescas y refrigeradas, vacunas, ovinas y porcinas desde cualquier región afectada por la fiebre aftosa. Esta medida se adopta en el momento de mejores perspectivas para las exportaciones argentinas, a causa de la declinación en ese país de la producción de carne bovina desde hacía más de diez años. La excusa de la fiebre aftosa era un alerta sanitario que, justificado o no, repercutía también sobre la reputación del producto "carne" en otros mercados. Afortunadamente Gran Bretaña, nuestro cliente tradicional, no cayó en esa tentación proteccionista.

La reglamentación del Departamento de Agricultura del 1º de enero de 1927 provocó la cólera de la opinión pública argentina. La Cancillería inicia una serie de gestiones diplomáticas que no lograron modificar la política proteccionista norteamericana.

Finalmente, en julio de 1930 la Ley de Aduanas Smoot-Hawley, aprobada por un congreso displicente hacía todos los reclamos, asestó el más duro golpe a las esperanzas argentinas y al sistema librecambista. Se eliminaron los cueros de la lista de ítems exentos de derechos y se aumentaron los gravámenes que pesaban sobre la semilla de lino, carne, maíz y lana, agravando aún más las condiciones de acceso al mercado norteamericano. A partir de esa ley, calificada como una de las más proteccionistas de la historia de Estados Unidos, las tarifas *ad valorem* eran, para muchos productos, superiores al 50 por ciento: 53 % para quesos; 63,3 % para el maíz; 101,5 % para el lino, 110 % para los pollos y pavos; 225 % en el caso de la lana para vestimenta; 310% para la caseína. El embargo sanitario fue reforzado, pues mientras la orden N° 298 de 1926 "autorizaba" al Secretario de Agricultura de Estados Unidos a prohibir el ingreso de carnes en caso de que exista fiebre aftosa, según la Ley Smoot-Hawley está "*obligado*" a suspenderlas. Estas tarifas representaban un aumento respecto a las precedentes, que iba del doble a más de quince veces en el caso de la caseína. La sola mención de estos niveles de tarifas demuestra el perjuicio que la Ley Smoot-Hawley causó a las exportaciones argentinas en un contexto de comercio bilateral que era deficitario para el país. Fuimos una de las grandes víctimas comerciales de la crisis económica en los EE.UU.

Otra de las amenazas fue el cambio de la política de GB con motivo de la crisis. El Imperio empezaba a imponerle condiciones a Londres. Canadá, la India y Australia pretendían preferencias. Por un lado las tarifas por otro las preferencias se interponían en el camino hacia nuestro principal mercado.

Con la caída del gabinete laborista de Mac Donald en el segundo semestre de 1931, Gran Bretaña abandona el patrón oro, se llama a elecciones, triunfa el gobierno conservador y desde los dominios se ejerce presión sobre la metrópoli para lograr preferencias. El 16 de noviembre de 1931 se sanciona la Abnormal Importation (Costum Ruties) Act, que por "seis meses y no más" autoriza a imponer derechos de aduanas con el fin de proteger a la industria.

Dentro de la Abnormal Importation Act, se crean (20 de noviembre) derechos del 50 % para veintitrés grupos de productos manufacturados; el 4 de diciembre se agrega una lista de doce más y el 19 de ese mes otros dieciocho grupos de manufacturas. A mediados de diciembre se acepta el principio de sistema de cuotas para el trigo procedente de las posesiones británicas de ultramar. El 26 de noviembre el Ministro de Agricultura ante los Comunes pide la adopción del sistema de cuotas.

Un año después la Conferencia Imperial de Ottawa establecía un sistema de preferencias para las relaciones comerciales entre países que componían la Comunidad Británica de Naciones, llamada Commonwealth.

La "preferencia imperial" enfrenta a la Argentina uno de los momentos más dramáticos para sus intereses exportadores. La crisis pegó en corazón estratégico de la economía argentina.

III

LA RESPUESTA ARGENTINA

Durante las décadas de los veinte y treinta del siglo pasado, los gobiernos argentinos ponen en práctica diversas políticas para hacer frente a los cambios desfavorables en la situación económica interna y exterior. Este papel se refiere solamente a los aspectos internacionales. No obstante ello en el Anexo 3 se consignan las medidas internas que se adoptaron para hacer frente a la gran depresión.

a) Intentos fallidos.

Las primeras reacciones frente a las medidas proteccionistas de las leyes de comercio de EE.UU. de los años 1921 y 1922 son de carácter diplomático. El Embajador Tomás Le Breton se entrevista con el Secretario de Estado para protestar contra restricciones que afectan el 80% de las ventas argentinas a ese país. En EE.UU. la política proteccionista, pedida por los granjeros norteamericanos, se consolida mediante la sanción de la ley Fordney-Mc.Cumber, contra la cual el gobierno argentino nada pudo hacer.

Cuando en 1926 se prohibió en EE.UU. las importaciones de carnes frescas y refrigeradas vacunas, ovinas y porcinas desde cualquier región afectada por la fiebre aftosa, el encargado de negocios Felipe Espil por ausencia del embajador Honorio Pueyrredón protestó ante el Departamento de Estado y arguyó como segunda defensa que debía distinguirse por "región" y no por "país". Esta presentación logra postergar la medida hasta el 1º de marzo de 1927. Honorio Pueyrredón efectúa muchas gestiones ante el Secretario de Agricultura y obtuvo que se aceptara un "certificado suplementario" que la prensa argentina festejó como un triunfo diplomático. Pero el veterinario del Bureau of Animal Industry que se trasladó al país comprobó el "pésimo" estado sanitario de la industria ganadera y hasta el Ministro de Agricultura argentino reconoció que no estábamos en condiciones de emitir el certificado. Recién en 1935 el Embajador Felipe Espil y el Secretario Cordell Hull firmaron un acuerdo donde se autorizaba exportar carne de la Patagonia a Estados Unidos.

También hubieron varias gestiones paralelas a las que se realizaron por la carne, con motivo que el Departamento de Agricultura exigió condiciones especiales para la importación de semilla de alfalfa y prohibió la de uva blanca, por descubrirse un envío infectado por la "mosca mediterránea". La política norteamericana era percibida por la Cancillería como un verdadero hostigamiento. Hasta el presidente Marcelo T. de

Alvear, siempre prudente en estos asuntos, se vio obligado a anunciar en su mensaje al Congreso en 1927, la probabilidad del cambio de la legislación aduanera a fin de cumplir con el adagio, ya popular, de "*comprar a quien nos compra*". Mientras la Sociedad Rural pidió como lo hemos visto, la aplicación del principio de reciprocidad, la Unión Industrial Argentina, más proteccionista que aquella, exigiría un desquite tarifario para protegernos de la importación de productos norteamericanos.

La ley de Aduanas Smoot-Hawley sancionada en 1930 demostró que nuestros reclamos poco valían para Washington y los lobbies proteccionistas.

La política argentina seguía defendiendo al sector "agro exportador" con medidas de protección interna y reclamos diplomáticos.

La embajada en Washington presentó el 5/10/33 al Secretario de Estado un memorandum en que se expresa que "los efectos disuasivos de la "muralla china" creada por las tarifas de Estados Unidos en la post guerra y la falta de reciprocidad en la política comercial han hecho que lo que fue un promisorio y floreciente comercio se ha ido achicando progresivamente, Las políticas norteamericanas estaban definidas en sus leyes tarifarias. Progresivamente se erige una "muralla china" que actúa como un factor disuasivo o de exclusión para las exportaciones argentinas.

Destacamos en esa oportunidad al Departamento de Estado que, aparte de estas altas tarifas, existían en Estados Unidos "ciertas regulaciones y restricciones legislativas y administrativas especiales que tienen un efecto negativo sobre ciertos productos argentinos." Estas regulaciones, decía nuestra Embajada en Washington, la de la aftosa, o la semilla de alfalfa por ejemplo, " son tan innecesarias como injustas, siendo de hecho sino en teoría, discriminatorias contra el comercio de la Argentina".

Nosotros pedíamos el restablecimiento "de las tarifas al nivel de la Ley de Comercio de 1913 para todos los productos argentinos" y la remoción de reglamentaciones discriminatorias que afectaban las siembras de alfalfa y el cordero de la Patagonia.

El gobierno argentino se sintió frustrado ante la actitud de los EE.UU., tanto más que en la Conferencia Económica Mundial (1927) a iniciativa de Washington la Argentina aceptó la idea de una "tregua tarifaria" que debía asentarse en un acuerdo que después no se cumplió.

En lo que respecta GB cabe recordarse que el presidente Yrigoyen negoció en 1929 con Lord D`Abernon que presidió una misión que viajó a Buenos Aires, un acuerdo que aunque no fue ratificado constituye un antecedente importante del acuerdo Roca-Runciman.

Cuando Lord D`Abernon salió de la primera entrevista con el Presidente declaró a la prensa que "fuera de los límites del Imperio Británico no existe pueblo alguno con el cual nosotros en Gran Bretaña tengamos mayor simpatía que por la República Argentina".

El acuerdo argentino-británico fue negociado directamente por Yrigoyen y tuvo por objetivos asegurar los mercados a los británicos como una forma de aventar el "cuco" de las "preferencias imperiales" que los dominios exigían a Londres.

Si bien confusa la negociación concluyó con una serie de cambios y adiciones -se produjo una verdadera controversia política por el trato sobre el "rayón" y la "seda" que se otorgó a GB-, pero fue criticado tanto dentro del país como por otras naciones. El diario "*La Nación*" expresando sus dudas calificó la negociación "tan irregular como

extraña" (29 de agosto de 1929). El Convenio definitivo se firmó el 8 de noviembre de 1929. La oposición consideró el acuerdo "pro inglés".

Bajo el título de "Convenio sobre Compras y Créditos Mutuos" establecía lo siguiente: un crédito de GB a la Argentina por cien millones de pesos para adquirir materiales producidos en el Reino Unido para los ferrocarriles..., el gobierno argentino habría un crédito por igual suma para adquirir cereales y otros productos. Se estableció una complicada mecánica para su uso, pero es evidente que el principio de "compras en bloque" sobre bases de reciprocidad que planteó D'Abneron fue aceptado por Yrigoyen. La Argentina era un país clave para los ingleses pues absorbió el 50 % de las exportaciones hacia Sudamérica (autos, papel, textiles, etc.). Es evidente que el presidente argentino quiso tener un gesto hacia Gran Bretaña "un gesto generoso dictado por la obligación moral de la Argentina hacia Gran Bretaña".

En resumen las gestiones de los presidentes Yrigoyen y Alvear no tuvieron el efecto buscado que era defender el comercio exportador argentino en GB y los EE.UU. En el caso de este país porque no pudimos atemperar el proceso hacia el proteccionismo creciente, y con Gran Bretaña porque el acuerdo no se ratificó. -

b) El Tratado Roca-Runciman

A partir de 1920 Europa y los EE.UU. se repliegan, muchos países se militarizan y las tentaciones proteccionistas se expanden por el mundo como la panacea de una doctrina de salvación. Ya se avizora que el huracán de 1929 se transformará en "tsunami".

El gobierno argentino está atemorizado frente a la noticia de que en junio de 1932, el Comité preparatorio de la Conferencia de Ottawa empezaba a discutir el tema de las "preferencias especiales" que cerraría el mercado de GB, nuestro principal cliente.

Muchos bregaban en nuestro país por denunciar todos los acuerdos con cláusula de la nación más favorecida (c.n.m.f.). Mientras nuestra embajada en Londres intenta negociar garantías de acceso comercial, el gobierno para preparar el terreno psicológico, acepta el 13 de julio de 1932, reducir en 50% los derechos sobre whisky a cambio de la inclusión en la lista libre de derechos del cuero, lino y maíz.

Debíamos prepararnos para una negociación exterior decisiva para la suerte de la economía argentina. El cuadro doméstico era conflictivo por los intereses en juego y los protagonismos personales. El canciller Saavedra Lamas quería un acuerdo rápido, el ministro de Agricultura D. Tomaso no aceptaba dejar a Londres el manejo de las cuotas. Los invernadores tenían intereses contradictorios con los criadores, la Sociedad Rural Argentina abogaba por "*comprar a quien nos compre*", los frigoríficos nacionales Sansinena, Gualaguaychú y el municipal de Buenos Aires protestan porque se encontraban discriminados frente a los extranjeros. "*La Nación*" acusa al gobierno que las negociaciones en Londres "*van de mal en peor*".

Finalmente, el gobierno decide enviar una Misión encabezada por el vicepresidente Julio A. Roca (h), pero ante el rechazo de Londres de que sea "*comercial*" se decide hábilmente darle el carácter de un viaje en "*retribución protocolar*" a la visita que el Príncipe de Gales hizo a la Argentina en 1931.

La misión que está integrada entre otros por el diputado Miguel A. Cárcano, Raúl Presbich y Guillermo Leguizamón parte el 10 de diciembre de 1932, sin instrucciones concretas. El escenario era muy complejo cuando el Príncipe de Gales escoltado por las gaitas escocesas de la Guardia Real aguardaba a los argentinos en Victoria Station.

Habían tres cuestiones claves: tarifas , cuotas y cambios. Para los argentinos el objetivo era lograr "*cuotas*", para los ingleses "*concesiones*". El gobierno británico estaba condicionado por Ottawa, los argentinos por la ley de Aduanas cuyo art. 74 exigía compensaciones aduaneras por toda reducción de derechos aduaneros que en esa época eran un recurso fiscal clave.

El gobierno argentino -Di Tomaso era implacable sobre ello- quería .que la administración de las cuotas quedaran en manos argentinas (preservando así a los frigoríficos nacionales).Los ingleses pedían reducciones en las tarifas aduanera, pero para nosotros la existencia de varios acuerdos con c.n.n.f. hacía imposible darles preferencias a los británicos.

La otra cuestión eran los cambios, es decir las divisas . Los ingleses querían proporcionalidad en la distribución de las divisas administradas por la Oficina de Control de Cambios.

Hubo largas discusiones en el Gabinete británico sobre cómo aprobar concesiones a la Argentina respetando las "preferencias imperiales". La condición era que debíamos ofrecer facilidades de cambio a tasa oficial para atender necesidades de la industria y sus capitales. Es decir y reenvío de beneficios.

Lo que comenzó siendo una gestión para defender nuestras exportaciones se transforma en un forcejeo del gobierno inglés para solicitarnos garantías de cambios y de acceso. Fuimos a pedir, nos pusieran en el lugar de los demandados.

Después de tres meses de negociaciones presentamos propuestas al Board of Trade cuyo presidente era Walter Runciman. Fueron las siguientes: a) se le daría a GB la totalidad del cambio proveniente de las exportaciones argentinas a GB deducido lo necesario para pagar la deuda. b) GB debe mantener la cantidad de carne que compró doce meses antes de junio de 1932. c) el 15% del total de la carne embarcada se reserva para ser provista por empresas públicas argentinas (se incluye en este porcentaje al Frigorífico Gualaguaychú y Municipal). La Argentina pidió que si reducían las cuotas de exportación de la carne ello sea previa consulta.

El viejo conflicto con los frigoríficos ingleses -acusados por los conservadores y los socialistas-, sale a la superficie con la propuesta argentina de crear un Comité Mixto para realizar una investigación conjunta de la estructura económica y financiera del comercio de carnes.

Finalmente el 1º de mayo de 1933 se firma el Tratado y Protocolo que estipula una serie de garantías para el acceso de los productos argentinos al mercado británico y compromisos del gobierno argentino de dispensar “ un tratamiento benévolo a las empresas de servicios públicos de capital británico.” Ambos gobiernos se comprometen a llevar adelante una investigación conjunta y a asegurarles a los frigoríficos públicos argentinos el 15 % de la cuota en Gran Bretaña. Se establecen una lista de productos británicos que entrarán en Argentina libre de derechos y un statu quo para las tarifas aplicables a una serie de productos argentinos en el mercado británico(Anexo 4).

El Ministro de Agricultura, el maximalista, exclamó: "*no es todo lo que especulamos, pero hemos salido con honor de la difícil situación creada sin culpa nuestra*". El "*Daily Express*" decía que "*los ingleses habían caído en la trampa argentina*".

Aprobado por Diputados y Senadores el acuerdo entró en vigor el 20 de noviembre de 1933 a pesar de las críticas de Lisandro de la Torre que lo consideraba "*un fracaso*".

diplomático y comercial". Otros opinaban que la Argentina había renunciado a su soberanía reconociendo el trust de la carne y dándole a Londres el manejo de las cuotas.

La negociación tarifaria que los argentinos creyeron había caído en el olvido, fue una condición para la puesta en marcha del acuerdo. Para GB el problema del cambio era transitorio, el de las tarifas fundamental. Finalmente, el Acuerdo Tarifario se suscribe el 23 de agosto de 1933 (Anexo 5)

La carne y los Frigoríficos seguirán siendo el foco de tensiones y conflictos para la opinión pública porque a la investigación de la comisión mixta establecida por el Tratado Roca- Runciman, se suma una comisión parlamentaria para investigar a la industria de la carne integrada por Lisandro de la Torre, Laureano Landaburu y Carlos Serres. El secuestro de documentación de la Anglo en el buque Norman Star y otra serie de incidentes termina en el celebre debate en el que intervienen De la Torre, y los Ministros Luis Duhau y Federico Pinedo. El Senador por Santa Fé pinta un "*panorama desolador*" y tras un desafortunado incidente personal, el debate en el Senado termina con un hecho de sangre. Hubo un confuso episodio en el que Duhau cae rompiéndose tres costillas, y el senador Enzo Bordabehere trata de proteger a su amigo Lisandro. Entonces fue cuando el senador Bordabehere cae herido de muerte en el recinto. Ramón Valdez Cora quien cometió el asesinato partió a la cárcel pero el móvil nunca fue esclarecido.

El acuerdo tarifario entró en vigor el 20 de noviembre de 1933.

El 30 de octubre de 1934 el gobierno de Justo creó la C.A.P. (Corporación Argentina de Productos) que tenía a su cargo la comercialización e industrialización de la carne. Organizó oficinas en el exterior y se hizo cargo del 15% de la cuota que el Reino Unido había fijado para entidades públicas en el tratado Roca-Runciman.

Cuando llegó el tiempo de su renovación enfrentamos el activismo de los enemigos declarados del "*Pacto Negro*" como lo llamaban los representantes del Imperio. Ante la nueva Conferencia Imperial de 1936 quisieron evitar la renovación del tratado. En lo domestico los celebres escritos de los hermanos Irazusta hostigaron al gobierno para que no se renovara y desde el Senado, De la Torre echaba kerosene a los ánimos ya muy caldeados. Se sucedieron una serie de tensiones diplomáticas por el manejo de las cuotas y la aplicación de reglamentaciones que sancionó el Reino Unido. Luego de una seguidilla de gestiones se firma el 1 de diciembre de 1936 un Acuerdo Protocolo (Tratado Malbran-Eden) entre ambos países. El Reino Unido se comprometió a no establecer restricciones cuantitativas sobre varios productos argentinos (del trigo, extracto de quebracho etc...). Por su parte se limita a un techo los derechos y cargas que la Argentina puede imponer. En el protocolo el gobierno argentino se compromete a dispensar a las empresas británicas un tratamiento benéfico. A Pesar de las críticas el Tratado Roca-Runciman fue reconducido hasta el 31 de diciembre de 1939.

La Segunda Guerra Mundial cambió radicalmente la situación. La política de vender a GB continuó, pero el aprovisionamiento argentino pasó a ser un problema. Los frigoríficos dejan de ser el foco de atención para ceder su lugar al otrora prestigioso sector, de los ferrocarriles, que en 1939 estaban en bancarrota. Ésa es otra historia.

c) El control de cambios

Las medidas trascendentales que fueron adoptadas el 28 de noviembre de 1931 transforman al Estado en el titular de todas las divisas producidas por los exportadores permitiéndose importar con tasa de cambio "oficial" sólo a los que tenían permisos de cambio. En realidad se pretendía controlar las importaciones.

El control de cambios rompe así la tradición monetaria argentina, pero debe considerarse no tanto como un instrumento proteccionista sino un medio de hacer frente a los crecientes obstáculos que algunos países erigían contra las exportaciones de nuestro país, a la vez que un mecanismo para lograr un uso más racional de las divisas en tiempos de contracción de la economía mundial.

El sistema administrado por la Oficina de Control de Cambios consistía en otorgarles divisas a los importadores deseosos de comprar productos en un país dado, hasta la cantidad que ese país nos compre, menos una provisión para pagar la deuda pública externa. El importador podía comprar las divisas que quería en el mercado libre (a un precio 10 o 15 % superior). Era una especie de cuenta bilateral con cada país. Como GB nos compraba más de lo que nos vendía la totalidad de lo que nos vendía era pagada al cambio oficial. EE.UU. por vendernos más de lo que nos compraba estaba en desventaja. Nuestras escasas ventas a los EE.UU. se debían a su política proteccionista.

El Departamento de Estado protestó infinidad de veces contra el sistema que según decían discriminaba las importaciones desde ese país. Hay una medida sorprendente de Justo. El 13 de abril de 1935 establece por decreto una sobretasa del 20% sobre las importaciones para las cuales no se otorga cambio oficial (art.16, ley 12.160). Es decir si no exportábamos más que lo que importábamos de un país, las divisas tenían un suplemento en el precio.

Los EE.UU. se sienten aún más discriminados y tienen una reacción muy desfavorable y enérgica. El encargado de negocios señor Cox expresa su preocupación ante el ministro Pinedo. Intenta hacerlo una segunda vez y Pinedo no lo recibe. EE.UU. insistente, la Argentina resiste. El ministro de Finanzas Roberto M. Ortiz entrega un memorandum a la Embajada de EE.UU. en el que reafirma sólo se distribuirán divisas en "*proporción de sus compras a la República Argentina*". Eran épocas en que la voluntad nacional se apoyaba en convicciones firmes.

Administrábamos divisas en un mundo proteccionista y discriminatorio. El gobierno de Washington olvidaba la historia de su política proteccionista que tanto había perjudicado a la Argentina.

En 1937 luego de muchísimas gestiones y conversaciones por parte de los representantes de Washigton, el gobierno de Buenos Aires confirmó que no suprimirá la sobretasa ni cambiará el sistema de control de cambios si EE.UU. no nos da un mejor tratamiento... "*en materia de tarifas y regulaciones administrativas*".

Las idas y venidas, memorandas y gestiones como un juego de "yo-yo", entre Washington y Buenos Aires volvían, por un camino preestablecido, al punto de partida. Fue recién durante la Segunda Guerra Mundial cuando la Argentina y los EE.UU. suscribían el 14 de octubre de 1941 un nuevo tratado comercial. Era el comienzo de otra era.

IV

Conclusiones

Cuál puede ser el balance de los resultados que tuvieron en la Argentina las respuestas de los sucesivos gobiernos a la crisis de 1929 y gran depresión que le sucedió.

Según Paul Krugman³ la Argentina adoptó medidas menos doctrinarias que las que pusieron en vigor los países desarrollados. Devaluó el peso y estableció controles sobre los capitales y las divisas. Según ese economista tuvo una buena recuperación en 1932. Increíblemente, dice, las industrias ineficientes sobrevivieron detrás de las barreras proteccionistas.

El historiador económico Carlos Díaz Alejandro nos presenta un panorama global positivo en cuanto a la "performance" de la Argentina en el contexto mundial de crisis y depresión, también Alejandro Bunge coincide con esa opinión⁴.

"La crisis mundial de 1929 no produjo otro efecto en la Argentina que precipitar el hecho de la detención del crecimiento de las exportaciones y sus consecuencias para el desarrollo del país. La misma brusquedad de la contracción del comercio mundial nos trajo el remedio. Ha podido el país consagrarse a conquistar su propio mercado interno hasta entonces rumbosamente abastecido con todo género de importaciones, algunas tan extravagantes como los alimentos (...) El vigoroso desarrollo de la manufactura absorbió no solamente la población desocupada de 1931, sino también el aumento natural de la población en edad de trabajar, de los años 1931 a 1939 (...)

(...) La Argentina fue el único país en el cual no se restringió violentamente el crédito, no se cerró la puerta de ninguno de los bancos, ni por un solo día, cuando en Estados Unidos, como en otras naciones, cerraban por millares. Nuestra desocupación fue insignificante y breve, cuando en otros países millones de empleados y obreros eran arrojados a la calle (...) (Alejandro Bunge).

(...) en 1939 el PBI real argentino estaba casi un 15% por encima del de 1929 y un 33% más alto que el de 1932, mientras en Estados Unidos una comparación similar señala un aumento de sólo el 4% entre 1929 y 1939.

Durante el gobierno de Alvear la Argentina se había capitalizado por la importación de una gran cantidad de maquinarias industriales que fue un factor decisivo para el crecimiento y la absorción de mano de obra que venía del campo a la ciudad y sus alrededores. Ya en 1930 estaban instaladas en el país importantes empresas extranjeras – Otis Elevador, General Motors, Ford Motors, Internacional Harvester – además de los frigoríficos. Sin duda el desarrollo industrial fue sostenido, a pesar de la muy negativa situación mundial."

Como lo afirma Díaz Alejandro y lo ha calculado Angus Maddison, la evolución del producto y del "ingreso per capita", comparado con las otras naciones del mundo desarrollado, nos permite comprobar lo siguiente:

³ Paul Krugman. The return of the depress on economics and the crisis. (of 2008. WW. Norton and Co. New York, London 2009

⁴ C.D. Díaz Alejandro. "Ensayo sobre la historia económica argentina". Bunge, Alejandro. "Una nueva Argentina"

a) Hasta la crisis de 1929 y a pesar del gran aumento de la población, de la caída de los precios y el inicio del proteccionismo, el producto per cápita argentino supera el de algunas grandes potencias de la época (Francia, Italia y Japón). En 1936 la Argentina ocupa el duodécimo lugar (Francia y Suecia la han aventajado). Respecto al P.B. per capita de EE.UU., en 1913 el de un argentino equivalía al 70%, en 1920 el 58% y en 1936 el 63%.

b) en lo que hace a la actividad económica global con relación a estos dos grandes países, nuestra economía era en 1913 el 14% de la de Gran Bretaña, en 1927 representaba el 19% manteniéndose este porcentaje en 1936. Con relación a EE.UU. , si bien el volumen de su actividad económica era casi veinte veces el de la Argentina, observamos que nuestro país entre 1920 y 1936 creció globalmente más que aquel, pues mientras el volumen de la actividad argentina representaba en 1920 el cinco por ciento del de Estados Unidos, en 1936 equivalía al siete por ciento.

Es decir la Argentina mantiene su rango hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial a pesar de las condiciones menos favorable del contexto internacional.

Las respuestas que intentaron dar los gobiernos radicales no logran tener efectos visibles. Fueron inocuas. En cuanto a las respuestas internacionales que existieron en la década del Treinta fueron más eficientes y las políticas respondieron a objetivos claros: en lo comercial preservar mercados y en materia de cambios utilizar con eficacia las divisas.

Se dice comúnmente que en el 1930/1 cambia la orientación y enfoque de la política económica: se hace más intervencionista. Hay que aclarar: en cuanto a tarifas aduaneras éramos proteccionistas antes de 1920. (Ver Anexo 1).

La crisis ganadera y la incertidumbre del mercado mundial impulsaron al gobierno a intervenir en la regulación de los mercados. Se sancionó una ley de carnes que creó la Junta Nacional de Carnes y la Corporación Argentina de Productores de Carnes (C.A.P) y estableció normas sobre entidades comercializadoras y frigoríficos.

Los que criticaban el tratado Roca- Runciman acusaban al gobierno de Justo de defender los intereses de los invernadores y grandes hacendados, olvidándose estos detractores que Gran Bretaña era también nuestro gran cliente para el trigo y el maíz. Estos dos productos representaban en 1927 y 1932 el 40% del total de las exportaciones de productos. En 1934 el 50, 4% de las exportaciones de maíz (en valor) iban a Gran Bretaña.

Sin pretender hacer un juicio apresurado sobre los resultados del Tratado Roca-Runciman, puede afirmarse que la rebaja tarifaria no cambió la posición inglesa en lo que hace a las compras argentinas de esa procedencia que representaron el 22 y el 18 por ciento del total entre 1933 y 1938. Habían sido el 26,4 por ciento en 1927. Por otra parte la sobretasa extraordinaria del 10 por ciento establecida en la presidencia de Uriburu no fue suprimida por el gobierno a pesar de lo prometido. Tanto no afectaron a las industrias que la producción industrial argentina creció aun luego de la renovación del Tratado. La vigorosa política vial del presidente Justo y la red de caminos diseñada crearon una competencia natural a los ferrocarriles ingleses. En realidad se los compensó con las leyes de coordinación del transporte, a través de la Corporación de Transporte de Buenos Aires, que beneficiaron a los tranvías ingleses a expensas de los colectivos privados argentinos.

El tratado Roca-Runciman permitió crear un horizonte de seguridad a las exportaciones argentinas en el principal mercado que teníamos.

Perforar la lógica de las "*preferencias especiales*" fue un gran logro de la política argentina.

En cuanto a la política de control de cambios permitió el doble objetivo: otorgar incentivos a la corriente exportadora hacia un mercado ligándolo a las importaciones desde ese destino (si exportábamos mas abaratábamos el precio de las divisas para importar). Un mecanismo original de inspiración bilateralista, que se aplicó con corrección y seriedad.

Los problemas de fondo que harán conflictivo el desarrollo de la Argentina ya estaban instalados en la sociedad. El intervencionismo de estado y en general el enfoque mercantilista o proteccionista que influenciarán las políticas públicas argentinas después de la IIGM sin duda tiene su origen en los años veinte. Los factores políticos y culturales tendrán una influencia decisiva. Una vasta literatura así lo señala.

A pesar de tener un horizonte externo mucho menos favorable del que prevaleció hasta 1920, la Argentina logra hasta el inicio de la IIGM mantener su rango mundial Su política internacional y los estrechos vínculos con las grandes potencias occidentales , permitió consolidar el prestigio que nos colocó en el lugar de las naciones más privilegiadas.