

ASOCIACION ARGENTINA DE HISTORIA ECONOMICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

XXI JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA
Caseros (Pcia. de Buenos Aires)
23–26 de septiembre de 2008

ISBN: 978-950-34-0492-8

La crisis externa británica de 1947, el Plan Marshall y la Argentina *

Pedro R. Skupch**

I. La crisis británica de 1947

El año 1946 terminó con un déficit menor al esperado en la balanza comercial del Reino Unido. Las importaciones llegaron a casi £ 1,300 millones y las exportaciones a £ 930 millones, quedando un déficit de balanza de pagos de £ 344 millones , equivalente a US\$ 1,376 millones, menos que la mitad del déficit estimado durante las conversaciones previas al préstamo norteamericano de diciembre de 1945.

El hecho de que las exportaciones subieran por encima de las previsiones y las importaciones se mantuvieran a un 72.2% del nivel de preguerra, indujo al gobierno a creer que la recuperación iba a ser mayor que la prevista y que el futuro estaba libre de peligros.

A diferencia del año anterior, 1947 resultó ser un año desastroso. El Ministro del Tesoro lo caracterizó como “annus horrendus”¹. Comenzó con un invierno extremadamente frío que acentuó la crisis en la producción de carbón que se había avisado durante 1946. Desde mediados de enero y por ocho semanas las temperaturas bajaron a niveles sin precedentes en el siglo. El resultado fue que los stocks de carbón cayeron por debajo de los niveles mínimos necesarios para mantener funcionando la economía. El carbón no pudo ser transportado por tren ni por ruta; los barcos carboneros no podían salir al mar. El Ministro de Combustibles y Energía informó a la Cámara de los Comunes el 7 de febrero, que muchas plantas de electricidad no podían funcionar por falta de carbón y que una gran parte de la industria debería cerrar sus puertas, al mismo tiempo que muchos consumidores deberían arreglarse sin electricidad . Además de los efectos para la industria y los consumidores locales se calcula que

*Versión para ser presentada en las XXI Jornadas de Historia Económica, Caseros (Buenos Aires), 23-26 de septiembre de 2008

** Investigador independiente. Dirección electrónica <peter.skupch@chello.at>.

¹ Kenneth O. MORGAN: *Labour in Power 1945-1951*, (Oxford, 1984), p. 331

la crisis energética costó £ 200 millones (US\$ 800 millones) en exportaciones. Además, el aumento de los precios de las importaciones de los Estados Unidos disminuyó el valor del préstamo norteamericano, del cual para mediados de año ya se habían gastado US\$ 2,380 millones, es decir más de la mitad del préstamo original de US\$ 3,750 millones.

Mientras tanto y en la medida en que se acercaba la fecha acordada para el retorno sin restricciones a la convertibilidad, vale decir el 15 de julio de 1947 – un año después de la ratificación del convenio anglo-norteamericano – el gobierno había ido firmando acuerdos de pagos con diversos países, los cuales iban pasando a la convertibilidad en las transacciones corrientes, mientras que para las libras bloqueadas se había llegado a acuerdos de mediano y largo plazo.²

El 28 de junio, el *Economist* escribía que para el 15 de julio se habrían firmado acuerdos con los principales países acreedores y que “no había ninguna posibilidad de volver atrás con respecto a la obligación contraída con los EEUU. Más aún, podría argumentarse que pedirles a los EEUU que liberaran a Gran Bretaña de la misma aceleraría la crisis cambiaria con mayor seguridad y rapidez que asumir el incierto y probablemente bajo costo adicional de la convertibilidad”.³

Después del Acuerdo de Pagos con la Argentina de setiembre de 1946, se había avanzado en las conversaciones con la India – cuyas libras bloqueadas llegaban a £1,178.4 millones.

La magnitud de la deuda con la India se debía a su rol esencial en los distintos frentes de lucha del Imperio durante la II Guerra Mundial.⁴ En Febrero de 1947 comenzaron las primeras conversaciones entre el Gobierno de la India y la misión encabezada por Lord Cobbold y Sir Wilfred Eady⁵. Según los datos a disposición de la misión la deuda llegaba a £1,200 millones, de los cuales £1,000 millones estaban colocados en Bonos del Tesoro Británico.⁶ Antes de que se llegara a un acuerdo formal, la complejidad de la situación política en la India obligó a una suspensión de las negociaciones. Durante los meses siguientes la India mantuvo el libre acceso a los saldos en libras, bajo el compromiso de no excederse en su uso. En junio de 1947

² R.N. GARDNER: *Dollar-Sterling Diplomacy*, (McGraw-Hill, 1969), p. 313

³ “Sterling after July 15th”, *The Economist*, 28 /6/1947, p.1932

⁴ C.BAYLY y T. HARPER: *Forgotten Armies . The Fall of British Asia, 1941-1945*, Cambridge, Mass., 2005 p. 425. Además de proveer una parte de los pilotos para la épica batalla aérea por Inglaterra durante 1940 y 1941, tropas hindúes participaron en los escenarios bélicos del Medio Oriente y en el Lejano Oriente. Además de casi 2 millones de soldados que formaban parte del Ejército de la India, miles de trabajadores estaban ocupados en actividades ligadas al esfuerzo bélico. La mayor parte de los costos del Ejército de la India debía ser pagada por el Reino Unido según el Defence Expenditure Agreement de 1940 por el cual el Reino Unido se comprometía a pagar los costos ocasionados por el uso de tropas hindúes para la causa aliada en campañas fuera del subcontinente asiático.

⁵ Representantes del Banco de Inglaterra y la Tesorería, respectivamente.

⁶ Sobre los detalles de las negociaciones puede consultarse : B.R. Tomlinson, “Indo-British Relations in the Post-Colonial Era: Sterling Balances Negotiations, 1947-1949”, *The Journal of Imperial and Commonwealth History*. Volume XIII. Jan. 1985. N.3, pp. 142-162

quedó en claro que no se obtendría una solución para las libras bloqueadas antes de la fecha de la convertibilidad y se logró un acuerdo provisorio para los seis meses siguientes a la declaración de la Independencia, que tendría lugar el 15 de agosto de 1947. Bajo este acuerdo se aceptó que los saldos en libras llegaban a £ 1,160 millones y que durante los seis meses de vigencia del convenio de este monto serían disponibles £35 millones, lo cual constituía un triunfo británico ya que la India pedía £80 millones.

Egipto se había retirado del área de la libra no sin antes acordar que mantendría las libras bloqueadas, que llegaban a unos £400 millones. El acuerdo al que se llegó a comienzos de julio y que entró en vigencia el 14 de julio de 1947, establecía la convertibilidad de las libras a partir de la fecha indicada, lo cual incluía además de las exportaciones visibles (valuadas en £ 15 millones para 1946), las exportaciones invisibles y los pagos de los intereses que eran adeudados a tenedores egipcios de acciones británicas. Se liberaban también £ 8 millones de las libras bloqueadas durante el resto del año 1947.⁷ El motivo de Egipto para salirse del área de la libra parece haber sido que se esperaba de esa manera acceder a más ayuda directa norteamericana.⁸

Según la información dada por el Secretario de Finanzas británico al Parlamento del total de los saldos acreedores en libras, que ascendían a £ 3,560 millones al 30 de junio, casi la mitad (£1,700 millones) estaban bajo control o siendo puestos bajo control; además £ 400 millones correspondían a Australia, Nueva Zelandia y Africa del Sur, con quienes no era necesario formalizar acuerdos, £ 760 millones pertenecían al resto del área de la libra, en su mayoría colonias para las cuales “Gran Bretaña tenía sus propios métodos”,⁹ £500 millones correspondían al resto del mundo, incluyendo países de Europa, y quedaban £200 millones como capital de trabajo para aquellos países cuyos saldos habían sido bloqueados.¹⁰

Dado que los acuerdos entraban en efecto inmediatamente después de su ratificación, la convertibilidad fue siendo operativa en un número creciente de países 9 meses antes del 15 de julio. Por este motivo no se esperaba que la pérdida de reservas británicas pudiera ser muy severa.¹¹

⁷ *Financial Times*, 3/7/1947, p. 1

⁸ *Financial Times*, 4/7/1947, p.4

⁹ Al terminar la guerra el crédito en libras de las colonias (exceptuando la India) ascendía a £ 454 millones. El mismo se mantuvo con ciertas variaciones hasta 1949, para luego crecer significativamente. Con respecto al tratamiento de esta libras ver: Allister E. Hinds, “Imperial Policy and Colonial Sterling Balances 1943-56”, *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol XIX, N. 1, Jan. 1991, p. 24 y sgts.

¹⁰ R.N. GARDNER, op. cit., p. 317 y “The Sterling Agreements”, *The Economist*, 5/7/1947, p.27 y “Post-Mortem on Dollars”, *The Economist*, August 16, p. 288.

¹¹ J.Fodor señala que tres meses después de firmado el Tratado Eady-Miranda, Portugal, Bélgica y los Países Bajos también comenzaron a beneficiarse de la convertibilidad, mientras que otros países – como Suecia y Uruguay – recién lo harían a partir del 15 de julio de 1947. Ver: J.Fodor “Argentina’s Nationalism : Myth or

Frente a este optimismo, la realidad era totalmente distinta: si bien las reservas en oro y divisas habían pasado de US\$2,240 millones a fines del primer semestre de 1946 a US\$ 2,410 millones el 30 de junio de 1947, en un año se habían gastado US\$ 2,050 millones del préstamo norteamericano y US\$ 540 millones del préstamo canadiense . Para esa fecha solamente quedaba un saldo de US\$ 1,370 millones del crédito norteamericano. La vuelta a la convertibilidad no mejoró las cosas. Entre el 1 de julio y el 23 de agosto de 1947 se esfumaron US\$ 970 millones . De no haber suspendido la convertibilidad el 20 de agosto, el crédito norteamericano se habría gastado completamente y Gran Bretaña hubiera tenido que recurrir a sus reservas en oro y divisas (US\$ 2,470 millones) ¹².

El déficit de dólares del primer semestre de 1947 ascendía a US\$1,620 millones. De este monto el 80% correspondía al déficit con los Estados Unidos, gastos en dólares por cuenta de Alemania y pagos a países del hemisferio occidental. El déficit restante correspondía a los países del área de la libra que financiaban su déficit con el área del dólar del pool de dólares que controlaba Londres. Si bien Malasia había aportado US\$ 140 millones al pool, los restantes países del área de la libra, encabezados por Australia y Africa del Sur habían utilizado US\$ 345 millones del mismo. Estas eran salidas de dólares no imputables al Reino Unido, sino consecuencia de su rol de banquero del área de la libra, debido al cual recibía los ingresos en dólares de sus miembros y pagaba los egresos en concepto de importaciones y otros items.¹³ La crítica que se le hizo al gobierno de Attlee fue la excesiva facilidad con la que liberó parte de las libras acumuladas durante la guerra y su conversión en dólares, y la lentitud con la cual llegó a acuerdos para inmovilizar los saldos.¹⁴

Al debatirse en noviembre de 1947, en la Cámara de los Comunes, los detalles de la conversión de libras por otros países, durante el breve período en que tuvo vigencia la convertibilidad, el Ministro de Finanzas británico, Hugh Dalton, reveló que el mayor volumen de operaciones había sido realizado por Argentina y Bélgica , y afirmó que ambos países eran responsables por la decisión de suspender la convertibilidad.¹⁵ Entre el 1 de julio y el 20 de agosto las conversiones de la Argentina y Bélgica llegaron a US\$ 93,2 millones y US\$ 137.2

Reality“ en G. DI TELLA AND R. DORNBUSCH , *The Political Economy of Argentina, 1946-83* , University of Pittsburgh Press, 1989, pp. 31-55

¹² C.C. Newton, “The Sterling Crisis of 1947 and the British Response to the Marshall Plan”, *Economic History Review*, XXI, 1984, p. 391 s sgts.

¹³ R.N.GARDNER, op. cit., p. 328 señala que había varios países que querían salirse del pool . India propuso salirse del mismo en 1946, Africa del Sur lo hizo el 1947, mientras que Australia no pudo hacerlo en 1948. Ver también A.E. Hinds, “Sterling and Imperial Policy, 1945-1951”, *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, January 1987. Vol. XV, N. 2, p. 148 y sgts.

¹⁴ “Post-Mortem on Dollars”, *The Economist*, 16/8/1947, p. 288

¹⁵ *The Review of the River Plate*, 14/11/1947 y R.N.GARDNER, op. cit., p.317

millones, respectivamente, comparadas con US\$ 74.8 millones y US\$73.2 millones durante el primer semestre.

Una vez que se hubo suspendido la convertibilidad de la libra el 20 de agosto, comenzó el análisis crítico de cómo se había llegado a esa situación. Cuando se había negociado el préstamo norteamericano ya había quedado claro para los negociadores británicos (Keynes en particular) que el préstamo era demasiado pequeño y que las condiciones bajo las cuales se lo había otorgado eran imposibles de cumplir.

Particularmente los artículos 7 al 10 con sus obligaciones de convertibilidad y no-discriminación correspondían a los deseos de los Estados Unidos de avanzar hacia el multilateralismo y la no-discriminación lo más pronto posible, sin tener en cuenta las posibilidades reales del Reino Unido.

El hecho es que después de cinco semanas de convertibilidad, Gran Bretaña se encontraba en una situación mucho más crítica que antes de negociar el préstamo norteamericano y del mismo solamente quedaban US\$ 400 millones. Si bien se habían logrado acuerdos con los acreedores de las libras acumuladas durante la guerra, al finalizar el año 1947 el déficit de balanza de pagos del Reino Unido había pasado de £ 344 millones a £ 545 millones y el déficit de la balanza comercial de £ 204 millones en 1946 a £ 449 millones . Para el conjunto del área de la libra el déficit de la balanza de pagos llegó a US\$ 4.131 millones (más que el préstamo norteamericano de US\$ 3,750 millones) , de allí que además de agotar el crédito norteamericano, Gran Bretaña disminuyó sus reservas en oro y dólares de US\$ 2,696 millones a fines de 1946 a US\$ 2,079 millones a fines de 1947. ¹⁶

II. Situación de la Argentina después de la suspensión de la convertibilidad

Conviene señalar aquí, que dado que la Argentina fue el primer país con el cual Gran Bretaña negoció un convenio de pagos después de la firma del Acuerdo Financiero Anglo-Norteamericano de 1945 ¹⁷, también fue el primero en condiciones de disponer libremente de los saldos de las transacciones corrientes. Como se señala más arriba, la Argentina convirtió en dólares 42 millones de libras (US\$ 168 millones) entre comienzos de año y el fin de la convertibilidad el 20 de agosto de 1947. Según del Banco Central, el total de libras

¹⁶ R.N.GARDNER, op. cit., p.308

¹⁷ Sobre los antecedentes del Acuerdo Financiero Anglo-Norteamericano y el Tratado Eady-Miranda, ver : Pedro R. Skupch, "El Tratado Eady-Miranda y la nacionalización de los ferrocarriles. Sesenta años después", ponencia presentada en las XX Jornadas de Historia Económica. Mar del Plata, 18-20 de Octubre , 2006.

transformadas en dólares desde la firma del convenio Eady-Miranda alcanzó el equivalente de m\$ⁿ 562 millones, lo cual confirma esta cifra.

El 20 de agosto de 1947 la cláusula de convertibilidad del convenio Eady-Miranda dejó de tener efecto y las posibilidades de importaciones en dólares se vieron reducidas a las exportaciones que pudieran colocarse fuera del área de la libra mediante divisas de libre convertibilidad o acuerdos de compensación. Para dar una idea del impacto de la inconvertibilidad para la economía argentina es conveniente tener en cuenta que en 1947 el 37,4% de las exportaciones fueron hechas en libras esterlinas y que este porcentaje se redujo solo levemente en 1948 cuando bajó al 34% de las exportaciones.

Es importante aclarar , como lo señala Sourrouille¹⁸, que la declaración de la convertibilidad no fue un episodio originado en las relaciones entre la Argentina y el Reino Unido , sino entre éste y los Estados Unidos.¹⁹ Dada la debilidad de la economía británica de la postguerra, las dificultades de establecer un orden internacional tal como lo imaginaban los norteamericanos trajo como consecuencia que la crisis externa británica tuviera efectos en todos los países que seguían manteniendo importantes relaciones económicas con el Reino Unido, y la Argentina era uno de muchos. De hecho la convertibilidad de la libra recién se restableció en 1958.

Mientras tanto, en Gran Bretaña avanzaba el proceso por el cual los distintos grupos de accionistas daban su visto bueno al esquema de división del precio de venta de los ferrocarriles británicos ²⁰ y se esperaba la ratificación judicial. A los pocos días de ser declarada la inconvertibilidad comenzaron a aparecer rumores sobre la posibilidad de que el acuerdo de compraventa de los ferrocarriles fuera modificado. El Economist señalaba que podría ser conveniente para la Argentina aprovechar la nueva situación para bajar el precio de los ferrocarriles a los 115 millones de libras que aún quedaban bloqueadas.²¹

Los mercados tomaron en cuenta estas versiones y aunque el gobierno argentino dió seguridades de que pensaba seguir adelante con el convenio, las acciones de ferrocarriles, particularmente las acciones ordinarias sufrieron una disminución .²²

Reinicio de negociaciones

La nueva situación creada por la inconvertibilidad de la libra hacía necesarias nuevas negociaciones tanto para la situación de los excedentes de libras resultantes del comercio entre

¹⁸ J.V. Sourrouille, *La posición de activos y pasivos externos de la República Argentina entre 1946 y 1948*. CEPAL, Buenos Aires, 2005, p. 19.

¹⁹ C.C.Newton sugiere que de no haberse declarado la inconvertibilidad podría haberse desintegrado el área de la libra. Ver C.C. Newton, op. cit., p. 400

²⁰ “Argentine Rail Compromise”, *The Economist*, 7/6/1947,p. 897

²¹ “Argentine Rails Now”, *The Economist*, 23/8/ 1947, p.334

²² “See-Saw in Argentine Rails”, *The Economist*, 30/8/1947, p. 375

la Argentina y Gran Bretaña como la implementación de la venta de los ferrocarriles y los contratos de carnes y otros productos. El punto más álgido era el del acuerdo de pagos que permitía la convertibilidad del superávit de libras y que había quedado anulado por la suspensión de la convertibilidad.

Los directores de los ferrocarriles, por su lado, no se mantenían inactivos, como lo demuestra un artículo aparecido en *The Times* el 6 de setiembre en el cual se reproducen declaraciones de Sir Montague Eddy²³, en el sentido de que la venta de los ferrocarriles se materializaría tal como estaba planeado. Sir Eddy sostenía que : “informes norteamericanos de que la venta había sido postergada debido a la crisis de la libra esterlina son una distorsión de la verdadera situación” . Sir Eddy, que se había reunido con Miranda dos veces desde su llegada la semana anterior y una vez con Perón, declaró que :” la única cuestión pendiente está relacionada con el pago de los ferrocarriles por el Gobierno Argentino, lo cual está a su vez relacionado con el futuro de los saldos en libras después de la suspensión de la convertibilidad por parte del gobierno británico” . Agregó que esperaba que pronto se iniciaran negociaciones para un nuevo acuerdo de pagos .²⁴

Estas declaraciones coinciden con informes del Banco de Inglaterra de que Miranda le habría confirmado a Eddy que el gobierno estaba dispuesto a mantener el acuerdo de compra pero que ante la inconvertibilidad de la libra quería negociar una nueva forma de pago. Por otro lado, según la misma fuente, a fines de octubre se habría discutido la posibilidad de que Gran Bretaña adelantara las sumas que a la Argentina le faltaban para cubrir el precio pactado.²⁵

A fines de setiembre de 1947 el *Times* sostenía que “Hay creciente evidencia de que este país (Gran Bretaña) está dispuesto a darle a la Argentina una garantía de cambio con respecto a las acumulaciones futuras de libras, a pesar de la renuencia de las autoridades británicas de hacer de esto una práctica habitual Si puede darse por supuesto que la Argentina está definitivamente convencida de que es una ventaja para ella completar la compra de los ferrocarriles y adquirir los intereses británicos en los Buenos Aires Tramways y otras empresas de servicios, la situación del comercio exterior no debería presentar obstáculos insalvables en el corto plazo” . Y prosigue diciendo que la Argentina no debe tener muchas más libras que las £ 117,000.000 bloqueadas bajo el acuerdo anterior, aunque debe estar aumentando saldos rápidamente. De allí deduce que dentro de un tiempo habría acumulado el total necesario para el pago de la compra de los ferrocarriles. Para el futuro avisa la

²³ Presidente del Ferrocarril de Buenos y el Sur y del Ferrocarril del Oeste

²⁴ “Argentine Deal Affirmed”, *The Times*, 6/9/1947, p.8

²⁵ Sobre este punto : López, M.J. “*Sucesivas Negociaciones que llevaron a la nacionalización del servicio ferroviario en manos del capital británico 1946/48*”. Ponencia presentada en las XX Jornadas de Historia Económica, Mar del Plata, Octubre 2006.

dificultad que surgiría si la Argentina mantuviera el nivel de sus exportaciones al Reino Unido al ritmo que venía exportando cuando se suspendió la convertibilidad de la libra. Estaría acumulando libras sin una garantía de cambio. “Indudablemente” – continúa – en ese momento algo nuevo tendría que ser acordado”. Luego de insistir en las posibilidades de incrementar las exportaciones británicas a la Argentina, concluye que “la Argentina puede muy bien aprovecharse de la presente ocasión para insistir en una garantía para los nuevos saldos acumulados, ya que es consciente de que tiene un elemento de negociación en la cuestión de las empresas de servicios británicas. Las libras bloqueadas tienen garantía oro. Si este monto se utiliza para la compra de los ferrocarriles y se pierde la garantía oro, la Argentina puede insistir naturalmente en una garantía parecida para futuras acumulaciones de libras. Todo depende de que la Argentina confirme su intención de comprar los ferrocarriles. Pero por el momento parece que el señor Miranda sigue considerando que la compra es en interés de la Argentina”.

Tal como indicaba el *Economist* en noviembre de 1947, debía negociarse el status de los previsibles saldos en libras y se “podía suponer que habría nuevas demandas para garantizar los mismos”. Y proseguía: “Para lograr un máximo nivel de convertibilidad de los nuevos saldos, la Argentina mantendrá abierto el acuerdo sobre la venta de los ferrocarriles como instrumento de negociación. El acuerdo todavía tiene que ser ratificado por el gobierno argentino, es una formalidad que el gobierno argentino puede cumplir sin dificultades, pero es una carta que al gobierno argentino le conviene mantener en suspenso....

La carta fuerte del gobierno británico es el hecho de que hay casi £ 140 millones en el Reino Unido y no pueden ser usadas libremente. La otra carta importante, para su lado, es la importancia del mercado británico como comprador seguro y de largo plazo de las exportaciones argentinas.”.²⁶

Desde el punto de vista de la Argentina, conviene recordar que a mediados de junio de 1946, la Argentina tenía reservas por 6.000 millones de pesos en oro y divisas, el equivalente de US\$ 1,500 millones. Un año después y a pesar de tener un importante superávit comercial (US\$500 millones en 1946 y US\$267.6 millones en 1947), las reservas habían bajado a 4,474 millones de pesos o el equivalente de aproximadamente US\$ 1,100 millones o £275 millones. De este total £117.389.477 estaban en libras bloqueadas (42,7% del total).²⁷

La llegada de la nueva misión

²⁶ “Argentina Sterling Talks”, *The Economist*, 8 /11/ 1947, p. 771

²⁷ Para una evolución de la situación de las reservas ver J.V.Sourrouille, op.cit

A principios de diciembre de 1947 arribó a Buenos Aires la nueva misión comercial británica, la cual iba presidida por Sir Clive Bailleu, ex presidente de la Federación de Industrias Británicas .

De acuerdo al telegrama enviado por el embajador británico a Londres, en la reunión del 13 de diciembre de 1947 Miranda habría manifestado que el acuerdo de los ferrocarriles creaba un serio problema. Las reservas de oro habían bajado a 600 millones de pesos y, al ritmo que iban cayendo, habrían desaparecido en marzo, a menos que se pudieran obtener dólares de los norteamericanos. La delegación interpretó que se estaba refiriendo a dólares del Plan Marshall y no a un préstamo norteamericano. Dado este estado de cosas, no podía entregar las libras garantidas con oro ya que era lo único que le quedaba como respaldo para su moneda. La propuesta de Miranda era que el Banco de Inglaterra le adelantara el saldo de las libras bloqueadas en la cuenta "A" (£ 117.389.477), lo cual sumado al saldo de lo acumulado en la cuenta "B" serviría para el pago de los ferrocarriles.²⁸

Pocos días después, el jefe de la delegación británica (Sir Clive Bailleu) insistió ante el Foreign Office en que solamente se lograría un acuerdo satisfactorio con Miranda, si Gran Bretaña hiciera un esfuerzo importante para ofrecerle al gobierno argentino los productos necesarios que necesitaba para su industrialización. De no ser así, la Argentina se vería obligada a mantener abiertas sus opciones para llegar a un acuerdo con los Estados Unidos que involucraría la venta bajo el Plan Marshall de granos, aceites y grasas, etc. en un volumen tal que limitaría el suministro a Gran Bretaña . Por ello propuso que se hiciera un pago adelantado para completar la compra de los ferrocarriles, junto con una oferta generosa de exportaciones británicas esenciales para la Argentina, a condición de obtener suministros a precios razonables . Bailleu termina su telegrama indicando que luego de las elecciones de marzo de 1948 y con dólares del Plan Marshall la posición de Miranda sería mucho más cómoda y que por lo tanto debía llegarse a un acuerdo lo más pronto posible.²⁹

La propuesta de Miranda cambió el sentido de las negociaciones. En base a la información recibida desde Buenos Aires y su apreciación de la situación el Comité de Negociaciones Internacionales (Overseas Negotiations Committee) produjo un informe sobre la situación previa al inicio de las negociaciones y las opciones que quedaban abiertas para la misión. El mismo ³⁰ señala que la propuesta de la delegación debía resumirse en los siguientes puntos:

²⁸ Leeper al Foreign Office. Tel. 804, 13/12/1947.FO 118/768. También López, M.J. op.cit., quien se basa en información del Banco de Inglaterra, mientras que la información a la que se hace referencia proviene del Embajador Leeper. Dado que en la reunión con Miranda estarían presentes tanto el Embajador como el representante del Banco de Inglaterra, no es extraño que ambas versiones coincidan.

²⁹ Bailleu al Foreign Office. Telegrama No. 812. 17/12/1947.

³⁰ Overseas Negotiations Committee, Argentine Negotiations, 11 de enero de 1948. FO 118/768

- i) Adelanto por el Ministerio de la Alimentación a la Argentina de la suma de £125 millones reembolsables en dos años ,
- ii) Asegurar al Reino Unido el suministro de alimentos y materias primas para 1948, con el compromiso de que sean emitidos los permisos de exportación .
- iii) Suministro de productos esenciales a la Argentina. Estos deben ser definidos por la Argentina.

Mientras tanto, la posibilidad de la llegada de una misión norteamericana a la Argentina cuyo objetivo era comprar un millón de toneladas de trigo y dos millones de toneladas de maíz, dificultaba las labores de la misión. En conversaciones con el Embajador de los Estados Unidos, el jefe de la misión británica explicó que si bien la compra por parte de los EEUU de un millón de toneladas de trigo no afectaría las negociaciones británicas (el Reino Unido obtenía el trigo del Canadá en cumplimiento de un acuerdo bilateral), la compra de maíz , en cambio, afectaba la capacidad de negociación de la misión británica. Se acordó, por lo tanto, que la llegada de la misión norteamericana se mantendría en secreto durante el tiempo que duraran las negociaciones entre la Argentina y el Reino Unido.³¹

La correspondencia de la embajada británica confirma la opinión de que “en las negociaciones, los funcionarios norteamericanos ayudaron informalmente a los negociadores británicos, poniendo en claro a los argentinos que llegar a un acuerdo razonable con Londres era un prerequisite para la concesión de dólares de la ECA”.³² A esta altura de las negociaciones las comunicaciones entre ambas embajadas parecen haber sido sumamente fluidas. El 29 de enero el Foreign Office recomendó al embajador británico que tomara contacto con la embajada norteamericana para que el Embajador Bruce insinuara al Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina que el intento de hacerle pagar precios excesivos por la carne al Reino Unido produciría reacciones desfavorables en los Estados Unidos . En los EEUU se lo vería como que la Argentina le estaba creando dificultades al Reino Unido en un momento en que los EEUU se estaban comprometiendo con la rehabilitación de Europa. Esto podría afectar la asistencia norteamericana a la Argentina para resolver sus dificultades mediante la compra de productos “off shore” de la Argentina para el Plan Marshall. Los precios de la carne de la Argentina – incluso los pedidos por Miranda – estaban sustancialmente por debajo de los precios de Chicago, pero los norteamericanos no usarían precios de Chicago para compras off-shore.³³

³¹ Telegramas No. 62 y 74 de Leeper al Foreign Office, del 15 y 16 de enero de 1948 . FO 118/769

³² M. Rapoport y Claudio Spiguel. *Estados Unidos y el Peronismo. La política norteamericana en la Argentina: 1949-1955*, p. 39 y Mac Donald, C.A. , *The US, Britain and Argentina* , 1946-1950.

³³ Telegrama No.150 del Foreign Office a Leeper, 29 de enero de 1948, FO 118/769

El 31 de enero de 1948 el *Economist* informaba que luego de que Bramuglia y Perón habían comenzado a participar en las negociaciones habrían aumentado las probabilidades de llegar a un acuerdo con la misión británica. Quedaban algunos obstáculos difíciles de sobrellevar como el precio de la carne – que Gran Bretaña consideraba demasiado alto – y la forma de pago de los ferrocarriles.³⁴

Una semana más tarde las negociaciones seguían pendientes. La cuestión más difícil de resolver era el precio de la carne. Según la misma fuente se habría convertido en una cuestión de esperar que Miranda se diera cuenta de que Gran Bretaña no podía hacer otra oferta. Argentina podría vender una parte de su surplus exportable a otros países, pero resultaría difícil vender el monto total si Gran Bretaña quedara excluida del comercio de carnes. El *Economist* plantea la pregunta de si habría suficiente capacidad de espacio refrigerado si los barcos británicos dejaran de estar disponibles para llevar la carne a destino. Por otro lado, insiste en que en 1947 el 36% del total de las importaciones de carne provenía de la Argentina.³⁵

El Pacto de Andes : ferrocarriles a crédito

Ante la insistencia de Miranda de que la Argentina recibía precios menores que los pactados por el Reino Unido con Australia y Nueva Zelandia, el Reino Unido aceptó efectuar un pago único de £10 millones por el incremento del costo de los productos. De todos modos, no consta en la información disponible cuál fue el precio pactado para las nuevas exportaciones y hubo mucha insistencia por parte de las autoridades de Londres en mantener la reserva sobre esta información.³⁶

Lo cierto es que antes de que se llegara a un acuerdo, las conversaciones estuvieron interrumpidas durante varios días ante la insistencia de Miranda de obtener un aumento del 55% en el precio de la carne. Recién el 2 de febrero recomenzaron las tratativas . El mismo día, el Embajador de los Estados Unidos en la Argentina, James Bruce, visitó al Ministro de Relaciones Exteriores y admitió que había discutido, entre otros temas, las negociaciones anglo-argentinas. El Embajador norteamericano parece haber indicado a Bramuglia que los EEUU verían con agrado que estas negociaciones tuvieran un resultado satisfactorio, ya que un fracaso afectaría adversamente al Plan Marshall.³⁷

³⁴ *The Economist*, 31/1/1948, p. 196

³⁵ *The Economist*, 7/2/1948, p. 238

³⁶ Secretario de Estado a Leeper , 11 de febrero de 1948, F.O. 331/551/48 y FO 118/769. Recién al negociarse el convenio comercial anglo-argentino en 1949, se conoció el precio pactado en el Pacto de Andes (£76 por tn.)

³⁷ *The Times*, 2/2/1948, p. 4

Un telegrama del Embajador británico en Washington al Embajador británico en Buenos Aires reproduce el contenido de un artículo publicado en el New York Times el 10 de febrero. Bajo los títulos de “Pacto Anglo-Perón ligado a la ayuda de los EEUU” y “Ajustes de último momento hacen depender las compras argentinas del Plan Marshall”.

El artículo incluye lo siguiente: “El Pacto Anglo-Argentino que será firmado el martes próximo está ligado al Plan Marshall debido a un compromiso de última hora del Presidente Perón. Uno de los problemas de más difícil solución concernía la inclusión de veinte millones de libras esterlinas de productos no-esenciales como ser whisky escocés y automóviles que el Reino Unido quisiera vender, pero la Argentina no estaba segura que quisiera comprar bajo los términos del acuerdo general. El resultado fue el acuerdo de incluir otros diez millones si el Plan Marshall era aprobado. La posición de Perón está basada en el supuesto de que el programa de recuperación significa un ingreso de dólares en la Argentina por compra de alimentos. *El Departamento de Estado ya ha dado a entender que la Argentina puede esperar naturalmente la mayor parte de las compras en dólares en América Latina dentro del marco del Plan Marshall.*”³⁸

Finalmente fue firmado el Pacto de Andes, el 12 de febrero de 1948. Entre los artículos más importantes hay que mencionar el Art. 4 a) que establece que “el Gobierno del Reino Unido conviene en pagar por adelantado al Gobierno Argentino, ..., la suma de cien millones de libras esterlinas en concepto de valor aproximado de los productos detallados en la planilla anexa. ... Al mismo tiempo abonará la suma de diez millones de libras (como contribución a los costos aumentados de la producción en la Argentina)”. El artículo 4 b) establece que....tan pronto como haya recibido estos pagos, el Banco Central de la República Argentina impartirá instrucciones al Banco de Inglaterra para transferir a las empresas británicas de ferrocarriles argentinos, la suma de ciento cincuenta millones de libras esterlinas (£150.000.00) de acuerdo con los términos del convenio de compra-venta de los ferrocarriles, con sus capitales directos e indirectos del 13 de febrero de 1947”.³⁹

³⁸ Embajador en Washington a Leeper, 10 de febrero de 1948, F.O. 118/777

³⁹ El 17 de febrero la Embajada Británica pidió al gobierno argentino, con urgencia, que indique la fecha en la cual quisiera que se efectúen los pagos a los que se hace referencia en el Pacto de Andes, para poder proceder con el pago a los ferrocarriles británicos. La respuesta no tarda en llegar y el 26 de febrero de 1948 el Banco Central de la República Argentina informa a la Embajada Británica que se han dado las siguientes instrucciones al Banco de Inglaterra: “Referente al cumplimiento del Art. 4 inc. a) y b) del Convenio de Andes rogamos proceder de la siguiente forma :

- 1) El 1° de marzo próximo recibirán Uds. para nuestra cuenta por orden del Ministerio Británico de Alimentación, £110.000.000. Les rogamos acreditar este importe en nuestra cuenta “B”.
- 2) El mismo día y al recibir el importe indicado en el punto anterior, rogamos transferir £5.000.000 de nuestra cuenta “A” a nuestra cuenta “B” y pagar por débito en nuestra cuenta “B” £150.000.000, a las empresas británicas de ferrocarriles argentinos en las proporciones que les reclamarán.
- 3) Rogamos avisarnos de inmediato por cable el cumplimiento de lo expuesto “.

III. El Plan Marshall

Después de terminada la guerra, la política de apoyo de los EEUU a la recuperación europea se basó en préstamos bilaterales, estabilización de las monedas a través del FMI y las actividades del BIRF y la UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration). A comienzos de 1947 comenzó a verse que, a pesar de haber gastado US\$ 9.000 millones en ayuda a Europa, la recuperación era lenta. La producción agraria llegaba solamente al 83% de los niveles de preguerra, la producción industrial a un 88% y las exportaciones solamente al 59%.⁴⁰ Las dificultades de la reconstrucción se veían agravadas por los desacuerdos entre los EEUU y Francia sobre el futuro de Alemania y los desacuerdos entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, que se hicieron patentes en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores en Moscú en marzo-abril de 1947. A todo esto hay que agregar el retiro de Gran Bretaña de Grecia y las dificultades políticas en Francia e Italia.

Dentro de la administración norteamericana comenzó a crecer la crítica a la política del Departamento de Estado caracterizada como de recuperación equilibrada . La crítica estaba encabezada por el Departamento de Guerra, que se oponía al desmantelamiento de la industria alemana y las limitaciones a la producción industrial y abogaba por el mantenimiento del Ruhr y Renania dentro de Alemania. Esta posición, contenida en el Informe Hoover de marzo de 1947 provocó una intensa polémica dentro de la administración. De esta polémica surgió un nuevo enfoque que prometía resolver todos los problemas a través de la integración económica y política de Europa. Esta política no surgió inicialmente de los altos rangos del Departamento de Estado, sino de discusiones de funcionarios de menor jerarquía y luego fue ganando adeptos en los niveles superiores, los republicanos, algunos periodistas y miembros del Congreso.

En sus comienzos, la planificación de este nuevo enfoque hacia Europa estuvo a cargo del grupo de Kennan⁴¹ y de un comité conjunto de los departamentos de Estado, Guerra y Marina. En los meses siguientes a la Conferencia de Moscú fue tomando forma la propuesta que fuera lanzada por Marshall en el Universidad de Harvard el 5 de junio de 1947.⁴²

En la conferencia tripartita que comenzó el 27 de junio de 1947 entre Gran Bretaña, Francia y la Unión Soviética para discutir el Plan, los desacuerdos entre las grandes potencias se

⁴⁰ Michael Hogan. *The Marshall Plan. America, Britain and Western Europe, 1947-1952*, Cambridge, 1987

⁴¹ Kennan es conocido como el diplomático que desde Moscú señaló en 1946 las intenciones de la URSS de imponer su hegemonía en Europa Oriental. Era considerado uno de los más brillantes cerebros del Departamento de Estado. Con la salida de Marshall, se retiró a la docencia.

⁴² Hogan, op. cit. pp. 39-44

hicieron patentes, con el resultado de que Molotov se retiró de la misma no sin antes presagiar que la política americana dividiría en lugar de unir el Continente.

El 12 de julio de 1947, el gobierno de Francia y el del Reino Unido convocaron a los países europeos a participar en una conferencia en París para acordar un plan común de recuperación. Participaron dieciséis países de Europa Occidental, mientras Polonia y la República Checa rechazaron la invitación. Fue constituido el Comité Europeo de Cooperación Económica y luego de prolongadas discusiones se llegó a la conclusión de que la recuperación requeriría un aporte de US\$ 29.000 millones.⁴³ Luego de pasar por los distintos comités, el Plan Marshall se acordó en 12 mil millones de dólares a lo largo de tres años y fue aprobado por el Congreso Norteamericano el 2 de abril de 1948 y firmado por el Presidente Truman al día siguiente. La implementación del mismo se haría a través de la ECA (Economic Cooperation Agency) a cuya cabeza fue nombrado Paul G. Hoffman, presidente de Studebaker.⁴⁴ A mediados de abril fue creada la Organización para la Cooperación Económica Europea, como contraparte europea para la implementación del ERP (European Recovery Programme).

IV. La Argentina y el Plan Marshall

Lo cierto es que en un inicio, el lanzamiento del Plan Marshall auguraba muy bien para la Argentina. El Comité del Congreso de los Estados Unidos encargado del Plan Marshall sostuvo que “el éxito del Programa de Recuperación Económica dependía en parte de la exitosa movilización de la capacidad de América Latina para producir y exportar cantidades crecientes de alimentos y materias primas”. Agregó que era posible que US\$ 1.500 millones de fondos del ERP fueran gastados en América Latina durante los primeros quince meses del programa”.⁴⁵ La mayor parte de los fondos se dirigirían a la Argentina, ya que durante el primer año aproximadamente US\$ 2.472.000.000 del total aprobado serían gastados en alimentos y productos agrícolas y que se habían propuesto compras por unos US\$ 800 millones de la Argentina.⁴⁶ En un estudio preparado por el Inter-American Council of Commerce and Production dado a publicidad a comienzos de mayo, se mencionaba a la Argentina como posible proveedor de carne, cereales para panificación, otros granos, aceite de girasol y aceites y grasas.⁴⁷ Ya en diciembre de 1947, Howard Bruce, administrador encargado de la Economic Cooperation Administration (ECA) y primo del Embajador de los

⁴³ Hogan, op. cit., p. 54

⁴⁴ La ECA fue constituida como una agencia independiente, con status ministerial y acceso directo al Presidente. A pesar de los esfuerzos de Marshall de lograr que estuviera bajo dirección y control del Departamento de Estado, tuvo que aceptar que quedara en manos del sector privado.

⁴⁵ *The Economist*, 27/3/1948, p. 505

⁴⁶ *Financial Times*, 26/5/1948, p. 5

⁴⁷ *Financial Times*, 8/5/1948, p.5

Estados Unidos en la Argentina había estimado que la Argentina recibiría “varios cientos de millones de dólares a través del Plan Marshall”.⁴⁸

En abril de 1948 fueron anunciados los primeros cupos del Plan. El monto total era de US\$ 5,300 millones para el primer año, de los cuales Gran Bretaña recibiría la cuota más importante con US\$ 1,324 millones (£ 331 millones), pero nada se sabía sobre las posibles compras a la Argentina.

A fines de mayo, bajo el título de “Argentina’s Depleted Reserves” el *Economist* comenta que a pesar de la seria disminución de reservas de oro y divisas, la Argentina ha mantenido en los últimos meses un fuerte ingreso de importaciones en dólares. Aproximadamente la mitad de las importaciones ingresadas a la Argentina en 1948 provenían de los Estados Unidos. Esta política era justificada por confiadas expectativas de que el agotamiento de las reservas de oro y divisas sería compensado mediante dólares obtenidos por la participación en el Plan Marshall. Si bien las esperanzas todavía persistían, habían perdido algo de su fuerza debido a las críticas ante los comités del Congreso de reservar dólares del ERP para compras en la Argentina.⁴⁹ Es interesante que este último comentario se publicara solo días después de que Richard Bissell, el administrador asistente de ECA, sostuviera ante el Comité de Apropiaciones del Congreso norteamericano de que “no se contemplan compras en la Argentina en el futuro cercano y ninguna en general en la medida en que ello esté bajo nuestro control”.⁵⁰ Los gobiernos europeos serían informados de que la política de la ECA era de no aprobar autorizaciones de compras de la Argentina. El argumento esgrimido era que los altos precios del IAPI eran incompatibles con el mandato de austeridad del Congreso.

Probablemente como reacción a las declaraciones de Bissell, a fines de mayo Miranda dio una de sus raras conferencias de prensa, en la cual afirmó que los problemas de escasez de dólares se solucionarían en el corto plazo : “ en cuanto entre en vigencia el Plan Marshall los productos argentinos de exportación proveerán los dólares necesarios ”.⁵¹ Asimismo afirmó que la Argentina estaba dispuesta a vender los productos de exportación al precio de mercado, entendiendo por tal el precio en Chicago más los costos de transporte a puertos del golfo de México. Las afirmaciones de Miranda coinciden con el anuncio desde Washington por Richard Bissell, de que una misión especial encargada de compras estaría por partir a la Argentina dentro de dos semanas. Varias semanas antes, Miranda habría enviado una carta personal al Secretario de Estado Marshall, diciendo que ningún problema económico entre la

⁴⁸ Tomado de Glenn J. Dorn, “Bruce Plan and Marshall Plan : The United State’s Disguised Intervention against Peronism in Argentina, 1947-1950”, *The International History Review*, XXI, 2, June 1999, pp. 332-351.

⁴⁹ *The Economist*, 29/5/1948, p. 899

⁵⁰ Glenn J. Dorn, op. cit. ,p. 339

⁵¹ “Argentina expects Marshall Plan Aid”, *The New York Times*, 30/5/1948

Argentina y los Estados Unidos podría dejar de solucionarse y que él mismo viajaría a los Estados Unidos.⁵²

Hacia mediados de junio, según el *Financial Times*, parecía bastante claro que la Argentina no accedería a los fondos del ERP. Al analizar los problemas del sector externo argentino, sostuvo que la única posibilidad abierta para que la Argentina accediera a divisas convertibles antes de que se agotaran sus reservas de oro, era que las autoridades norteamericanas autorizaran el uso de dólares del Plan Marshall para la compra de productos argentinos. Agregaba que nadie, con excepción de la propia Argentina, parecía estar interesada en esa opción. A modo de explicación arguye que los EEUU han adoptado una actitud fría con respecto a la Argentina por haber visto con disgusto la tendencia de este país de aprovecharse de las dificultades de la post-guerra y su poca disposición a ayudar a los países europeos necesitados.⁵³

Coincidentemente, el 13 de junio, el *New York Times* publicó un artículo sobre la inminente partida del ex Subsecretario de la Marina de los EEUU, H. Struve Hensel, a la Argentina, en una “misión exploratoria” para el Plan Marshall.

En este artículo se señala que el Presidente del Consejo Económico Nacional, Miguel Miranda, habría declarado que había total acuerdo entre él y los Estados Unidos sobre la interpretación de lo que debía entenderse por “precio de mercado” al cual la Argentina vendería alimentos a la ECA. Previamente, el Embajador habría insistido en que la Argentina manifestara claramente que no era su intención aprovechar la coyuntura para establecer precios altos a los compradores del plan Marshal y sostenía desde hacía algún tiempo que, por indicación del Presidente Perón, Miranda estaría de acuerdo en que por precio de mercado debía entenderse el precio de Chicago más el costo de transporte a los puertos del Golfo de México.⁵⁴

Pocos días después, el propio Hensel declaró que la Argentina no había sido considerada⁵⁵ por la ECA en las estimaciones para los dos últimos trimestres de 1948. Agregó que la puerta no se había cerrado para la Argentina , ya que la agencia norteamericana deseaba hacer compras en dicho país, pero a condición de que la Argentina “saliera al mercado”. Agregó que no veía

⁵² “Argentina is firm on ECA wheat price”, *The New York Times*, 5/6/1948. A continuación el artículo prosigue con el análisis de cual es la cantidad de trigo que la Argentina podría proveer para el Plan Marshall. Se piensa que las compras se restringirían sobre todo al trigo. Según Miranda la Argentina no tendría prácticamente trigo para vender y piensa sobre todo en otros cereales. Según éste la Argentina tendría entre 200.000 y 300.000 toneladas , mientras que la Embajada de los EEUU y la del Reino Unido calculan ese total en 750,000 a 1,000,000 toneladas

⁵³ *Financial Times*,14/6/1948.

⁵⁴ *The New York Times*,13/6/1948. También “Argentina and ECA Dollar Hopes”, *The Financial Times*, 21/6/1948 y *The Review of the River Plate*, 2/7/1948

⁵⁵ By-passed (N. del autor)

motivos para gastar dólares en algo que se podía comprar a un precio menor en otro lado. Además señaló que el objetivo de la ECA no era rescatar la economía argentina, ni proveer fondos para la remesa de intereses y dividendos de empresarios norteamericanos. No obstante, en caso de realizar compras la ECA se reservaría el derecho de indicar en que debían ser gastados los dólares .

Luego de haberse conocido las declaraciones del enviado de la ECA , el Presidente del Banco Central, Sr. Maroglio, sostuvo que aunque el Plan Marshall no gastara un solo centavo en la Argentina eso no la afectaría en lo más mínimo y a continuación recitó la serie de acuerdos firmados con países europeos que, según él, podían suministrar la maquinaria y los productos necesarios para el Plan Quinquenal. Asimismo dijo que el hecho fundamental que no debía ser olvidado por los Estados Unidos era que los dólares que la Argentina no tenía eran dólares para ser gastados en los EEUU.⁵⁶

Los efectos negativos de la política de la ECA con respecto a la Argentina fueron analizados por el New York Times poco después de la apropiación de los fondos para el Plan Marshall. Señala que actuación de la ECA había dejado en claro que las gestiones y la credibilidad del Embajador Bruce durante los 10 meses de su estadía en la Argentina habían sido puestos en duda. De acuerdo a las últimas instrucciones de Washington y las declaraciones de Hensel , Bruce debería informar al Presidente Perón que la bonanza de dólares probablemente no iba a ocurrir durante el año 1948. El periódico señala que habría que considerar la posibilidad de que la fuerte respuesta de Washington haya sido en parte motivada por el propio Embajador, cansado de lidiar con el Presidente Perón y Miranda sobre la política de precios.⁵⁷

Las conversaciones entre Miranda y Hensel no parecen haber sido muy prometedoras ya que el 26 de junio Miranda declaró a la prensa extranjera que era “indiferente a la llegada de dólares de la ECA ” y dió a entender que la Argentina podría verse forzada a reducir su producción de alimentos antes de tener que vender a precios bajos. “Yo no estoy desilusionado” , dijo en conferencia de prensa. “Si el mundo puede vivir sin comida obviamente no recibiremos dólares. Pero si el mundo necesita comer, los recibiremos.” Predijo que el ingreso de dólares se notaría dentro de pocos meses ya sea que vinieran de la ECA o de otra fuente. Esto fue

⁵⁶ “Argentine Goods off 1948 ECA list”, *The New York Times*, 19/6/1948.

⁵⁷ “U.S. Spending Stand vexes Argentines”, *The New York Times*, 20/8/1948. Agrega que : “Aparte de la situación del Embajador, todos los pronunciamientos recientes sobre las limitaciones a las compras del Plan Marshall en la Argentina resultan extraños para los observadores locales. En forma directa e indirecta habían escuchado del Secretario de Estado norteamericano en la Conferencia de Bogotá que los países de América Latina que colaboraran con el Plan Marshall sentirían sus efectos rápidamente. A pesar de que no se mencionó a la Argentina, todos presupusieron que se trataba de la misma. Dado que Mr. Hensel dió sus declaraciones en primer lugar a la prensa extranjera , la opinión pública no está informada. Los diarios locales evitan ser los primeros en dar la noticia de que los dineros del Plan están más lejos que nunca y cuando informan lo hacen de una manera indirecta”.

interpretado como que la Argentina tenía la intención de pedir dólares de sus compradores al finalizar los acuerdos bilaterales en vigencia. El mismo artículo señala que: “ el pequeño hombre de rápido hablar, que hace dos semanas consideraba que el Plan Marshall era la salvación del mundo , dijo ahora que no lo entendía y que en realidad lo entendía menos que antes de la visita de H. Struve Hensel” .⁵⁸

Una cosecha record en los EEUU dificulta las exportaciones argentinas.

En el mes de julio de 1948 se confirmaron las versiones de que los Estados Unidos tendrían una cosecha excepcional: 1,250 millones de bushels de trigo y más de 3,300 millones de bushels de maíz . En circunstancias normales se hubiera esperado una caída de precios , pero el gobierno de los EEUU ya había garantizado un precio mínimo de US\$ 2.00 el bushel para el trigo a los productores y el financiamiento del ERP ayudaría sin duda a que Europa Occidental absorbiera los excedentes de exportación.

En setiembre el precio del trigo había caído del pico de la postguerra de US\$3.13 el bushel a aproximadamente US\$ 2.12. Por su lado, el precio del maíz que se había cotizado entre US\$ 2.30 y US\$ 2.50 en junio, se cotizaba en US\$ 1.40 para diciembre.⁵⁹

A fines de octubre, la cotización para diciembre era de precios de entre US\$ 2.00 y US\$ 2.25 el bushel de trigo y US\$ 1.37 el bushel de maíz y se especulaba con que el saldo exportable de los EEUU podría estar entre 300 y 500 millones de bushels. De llegarse a semejante cantidad la Commodity Credit Corporation (CCC) podía declarar al maíz un “producto superavitario”, en cuyo caso el ERP podría comprarlo a mitad del precio sostén de US\$ 1.40 dejando que el déficit fuera cubierto por la CCC como un subsidio a la exportación. La ECA no podía aceptar compras de la Argentina mientras que sus precios de exportación no estuvieran por debajo de los precios norteamericanos .⁶⁰

⁵⁸ “Argentina shifts Policy on Dollars”, *The New York Times*, 27/6/1948

⁵⁹ La política de mantenimiento de los precios agrícolas en los EEUU tiene sus orígenes en las primeras épocas del New Deal y la forma en que se aplicaba en la postguerra se basa en el Agricultural Adjustment Act de 1938. Según esta ley la Commodity Credit Corporation podía dar préstamos a los agricultores para cosechas básicas – algodón, trigo, maíz, tabaco, arroz y maní – a un valor de 52 a 75 por ciento de la paridad (entendiéndose por precios de paridad, los precios ajustados al poder adquisitivo vigentes en el período 1909-1914). Las cosechas basadas en préstamos de la CCC podían ser mantenidas como stock por los agricultores hasta que un aumento en el precio de mercado hiciera conveniente vender y pagar el préstamo o bien podían ser entregadas a la CCC luego de unos meses como pago del préstamo. Para asegurar una mayor producción durante la Guerra en 1941 la tasa de préstamos fue elevada primero al 85% y en octubre de 1942 el Stabilization Act aumentó la paridad al 90% para todos los productos y un 95% para el algodón . En 1944 el 90 % se amplió a los seis productos básicos y 14 adicionales . El sistema de garantías fue incuestionablemente uno de los principales factores que contribuyeron al aumento record de la producción agropecuaria , cuyo rendimiento aumentó un tercio con respecto a la preguerra. *The Economist*, 25 de setiembre de 1948, p. 493.

⁶⁰ *The Economist*, 30/10/1948, p. 718. Quedaba abierta la pregunta de si la Argentina tendría que vender el maíz a 70 cent el bushel o por debajo del precio sostén.

En noviembre de 1948, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos anunció que el excedente de cereales disponible para la exportación a nivel mundial para el año agrícola 1948-49 sería al menos un 10% mayor que el del año anterior. Según fuentes autorizadas, las exportaciones podrían llegar a 14,480,000 toneladas frente a 1,200,000 toneladas, que solía exportar antes de la guerra. Lo mismo sucedía con las exportaciones de maíz que llegarían a 5,080,000 toneladas.

Durante el quinquenio anterior a la guerra, la Argentina había exportado en promedio 3,270,000 toneladas de trigo y 5,322,000 toneladas de maíz⁶¹. En 1948 los excedentes exportables habían bajado a 2,030,000 toneladas de trigo y 2,540,000 toneladas de maíz.

Excedentes exportables de granos 1948/1949				
	Trigo		Maíz	
	miles de toneladas	%	miles de toneladas	%
Estados Unidos	14.489	54	5.080	55
Canadá	6.600	25	-----	--
Argentina	2.030	8	2.540	27
Australia	3.050	12	-----	--
Rusia y Países del Danubio	500	1	1.020	11
Sud Africa	----		580	6
Brasil	----	--	100	1

	26.660	100	9.320	100

Fuente : United States Department of Agriculture. 1948.

Al margen de la poca simpatía por parte de los administradores de la ECA hacia la Argentina⁶², una vez anunciada la supercosecha norteamericana, era obvio que los dólares del Plan Marshall serían usados para comprar granos en los Estados Unidos. Por otro lado, producirían un rédito político mayor que si se los usaba para compras en la Argentina, como lo demostró el sorpresivo triunfo de Truman en las elecciones de 1948, basado en gran medida en el voto de las regiones agrícolas que tradicionalmente votaban por el candidato republicano.⁶³ Las declaraciones a la prensa del Embajador norteamericano en la Argentina a su regreso de consultas con la ECA sobre las posibilidades de que la Argentina aumentara sus exportaciones con fondos del ERP, llevan a la conclusión de que la ECA no había cambiado su política con respecto a la Argentina: por un lado exigía menores precios y por otro esperaba una

⁶¹ C.LEWIS, *Anglo-Argentine Trade, 1945-1965*, p. 123 en *Argentina in the Twentieth Century*, London, 1975, edited by David ROCK.

⁶² El boicot de la ECA ha sido documentado por C. ESCUDE en *La Declinación Argentina*, Buenos Aires, 1996, ps.322-329 en base a un memorandum del Departamento de Estado de enero de 1949.

⁶³ *The New York Times*, 29/11/1948

disminución de la intervención estatal en el comercio exterior .⁶⁴ . El veto norteamericano al uso de divisas del ERP para compras en la Argentina es invocado nuevamente por el Financial Times en un artículo de fines de noviembre en el cual analiza la posición negociadora del Reino Unido frente a las negociaciones comerciales con la Argentina que estaban siendo programadas para inicios de 1949 en Londres. Al analizar las causas que han llevado a la Argentina a una situación crítica en el sector externo, menciona que los mercados para los productos argentinos han ido desapareciendo con una rapidez dramática. Países europeos que anteriormente compraban productos argentinos se han orientado a otras fuentes de abastecimiento. “Han sido incentivados para ello por la política deliberada de los Estados Unidos de canalizar los fondos de la ECA a destinos distintos de la Argentina.”⁶⁵

El (in)cumplimiento del Convenio de Andes y las negociaciones de 1949.

A comienzos de 1949, el New York Times informaba que, faltando tres meses para la finalización del Convenio de Andes, todo parecía indicar que la Argentina no iba a poder cumplir con la meta estipulada de exportar las 400,000 toneladas de carne a las que se había comprometido con el Reino Unido y que iba a llegar al final del contrato con un déficit de 65,000 toneladas. Según este periódico, la prensa británica y las asociaciones del comercio de carnes consideraban que la Argentina podría haber cumplido con sus compromisos si hubiera habido un deseo genuino de hacerlo de parte del gobierno. La Argentina habría estado vendiendo a Bélgica y Holanda la carne que hubiera debido estar destinada al Reino Unido.⁶⁶ La dependencia de la Argentina del mercado británico es resaltada en un artículo del Financial Times bajo el título “Argentina después del Pacto de Andes”.⁶⁷ En el mismo se señala el hecho de que la Argentina se enfrentaba con una situación en que, por un lado los precios de sus exportaciones tendían a disminuir y por el otro, la oferta en los países afectados por la guerra se estaría recuperando. Asimismo, el Plan Marshall había llevado a que países importadores como Italia compraran sus granos en los Estados Unidos. A todo esto, el Reino Unido se había convertido en un importante mercado para los granos argentinos, particularmente el maíz.

Exportaciones de productos agrícolas en 1946 - 1949

Miles de m\$n

	1946	1947	1948	1949
Bélgica	119.791,2	164.057,3	156.461,5	104.198,1

⁶⁴ *Financial Times*, 8/11/1948, p. 5

⁶⁵ “The Argentine Equation”, *Financial Times*, 30/11/ 1948.

⁶⁶ *New York Times*, 19/12/1948 y *Financial Times*, 31/12/1948.

⁶⁷ “Argentina after the Andes Pact”, *Financial Tims*, 10/1/1949

Brasil	85.957,1	223.908,5	242.213,8	379.995,9
España	118.955,9	234.982,0	320.624,6	162.573,1
India	54.104,1	166.591,6	213.754,9	115.905,8
Italia	39.756,1	191.683,9	446.963,1	251.959,9
Países Bajos	71.993,6	180.293,5	125.514,5	64.546,7
Reino Unido	251.993,2	876.899,9	979.957,9	184.923,9
Suiza	65.677,3	127.882,7	172.122,7	23.974,0
Total	1.701.758,7	3.158.250,0	3.265.278,4	1.673.373,1

Fuente : Anuario Estadístico de la República Argentina , 1950

En el caso del maíz, la Argentina aún estaba cubierta por las exportaciones al Reino Unido dentro del marco del Pacto de Andes, pero la situación en el mercado internacional se había modificado drásticamente: mientras en 1948 la Argentina participaba con el 75% del total de maíz que ingresaba al comercio internacional, la aparición de grandes excedentes por parte de los Estados Unidos en la segunda mitad de 1948 había cambiado totalmente la situación y la Argentina debía enfrentarse con dificultades para colocar sus granos.

Gran Bretaña aún compraba más de dos tercios de las exportaciones argentinas de carne y sin el mercado británico el gobierno argentino pronto se enfrentaría con el serio problema del exceso de producción y las facilidades de enfriamiento congestionadas.⁶⁸

Producción, exportación y consumo de carne en la Argentina, 1946-1950
(miles de toneladas métricas)

Año	Total	Exportaciones	Consumo interno	% del total
1946	2.207	548	1.659	75,2
1947	2.459	687	1.772	72,1
1948	2.345	509	1.836	78,3
1949	2.387	497	1.878	79,7
1950	2.373	346	2.027	85,4

Fuente: Carlos Escudé, op. cit., p. 369

Del cuadro anterior se puede deducir, que en el año 1948 hubo una caída significativa de las exportaciones de carne con respecto a 1947, al mismo tiempo que la producción caía y el consumo interno aumentaba. Las estadísticas no avalan la tesis de un aumento significativo de

⁶⁸ *The Economist*, 05/02/1949, p. 253

exportaciones a Bélgica y Holanda y la caída de las ventas al Reino Unido parece ser el resultado del descenso de la producción y aumento del consumo interno.⁶⁹

- El inicio de las negociaciones para un convenio comercial

Al acercarse la fecha de finalización del Acuerdo de Andes y en medio de la creciente insatisfacción británica por el incumplimiento del acuerdo sobre carnes, el Gobierno de Su Majestad, además de llamar la atención al gobierno argentino por las falencias en el cumplimiento del Acuerdo, manifestó su deseo de negociar un convenio de largo plazo para reemplazarlo.⁷⁰ El gobierno argentino aceptó la sugerencia y propuso que las negociaciones tuvieran lugar en Buenos Aires a partir del 10 de Febrero.⁷¹ Las negociaciones entre la Argentina y Gran Bretaña se iniciaron luego de la renuncia de Miranda⁷² y los negociadores esperaban encontrar un clima más abierto para las mismas.

Las reuniones comenzaron el 22 de febrero y durante el resto de ese mes y todo el mes de marzo se centraron en la demanda argentina de convertibilidad de la libra y/o pagos en dólares para los productos argentinos y el “problema” de la carne.

En cuanto al tema de la forma de pago, el Dr. Bramuglia señaló que si el gobierno británico quería lograr un acuerdo satisfactorio tenía que elegir entre las siguientes tres alternativas:

- a) Otorgar convertibilidad total o parcial de la libra a la Argentina,
- b) Dar el “equivalente de convertibilidad” permitiendo que la Argentina sustituyera importaciones esenciales de dólares mediante importaciones del área de la libra,
- c) Usar su influencia con Washington para obtener financiamiento en dólares para la Argentina.

La respuesta británica fue , como era previsible, que a) y c) no eran alternativas posibles y que b) ofrecía la única variante factible.

El tema de las exportaciones de carne dominó una buena parte de las deliberaciones del mes de marzo de 1949. En ese mes, el Gobierno británico anunció que la ración de carnes sería reducida de 1 chelín a 10 peniques por semana.⁷³ Al mismo tiempo dió a conocer que la

⁶⁹ Las estadísticas oficiales de exportaciones de productos de la ganadería de la Argentina no muestran un aumento significativo de exportaciones a Bélgica y los Países Bajos.

⁷⁰ La cronología de las negociaciones ha sido tomada del informe preparado por la Embajada Británica en la Argentina. T 236/3007

⁷¹ Para asistir al Embajador Balfour en las negociaciones fueron enviados expertos del Board of Trade, del Banco de Inglaterra, el Ministerio de Suministros, el Ministerio de la Alimentación y de la Tesorería. .

⁷² Ver M.RAPOPORT Y C. SPIGUEL , op.cit., p.45 sobre las circunstancias de la renuncia de Miranda.

⁷³ *Financial Times*, 18/3/1949. También citado en José V.LICEAGA: *Las Carnes en la Economía Argentina*, (Buenos Aires, 1952), pp.265 y sgts. Si se utiliza el índice de poder adquisitivo un chelín de ese momento equivaldría ahora a £5,21 .

Argentina había ofrecido al Reino Unido reembolsar el monto de los embarques no efectuados, pero que la posición del gobierno británico era que no quería “dinero sino carne”.

La falta de cumplimiento por parte de la Argentina del suministro de carnes provocó la indignación de los británicos. En un editorial titulado “carne y moral” , el *Financial Times* encara el tema como un compromiso moral de la Argentina y dice entre otras cosas que : “ si la Argentina hubiera jugado sus cartas de otra manera podría estar en condiciones, como otros países del hemisferio occidental, de beneficiarse de la convertibilidad que resulta indirectamente de las compras “off-shore” de la ECA . Pero no puede pretender beneficiarse del Plan Marshall tardíamente.”⁷⁴

Al finalizar el período de vigencia del Pacto de Andes se esperaba que el gobierno argentino iba a informar formalmente al gobierno británico que, en virtud de la expiración del acuerdo, procedería a reembolsar el importe por el cual el valor de los embarques hubiera dejado de cubrir el monto pagado por adelantado. Este monto se calculaba en aproximadamente £10 millones y el faltante se estimaba en 70,000 tons de carne congelada y 3,000 tns de carne enlatada.⁷⁵ Mientras tanto los envíos de carne continuarían , sujetos a un acuerdo futuro sobre el precio. Al mismo tiempo comenzaron a circular versiones sobre un acuerdo sobre un precio de m\$ñ 2 el kilo, con lo cual el precio pagado por Gran Bretaña se acercaba al que la Argentina venía recibiendo de Europa Continental.⁷⁶

En efecto, el 31 de marzo, el Dr. Bramuglia dirigió una nota al embajador británico señalando que el Acuerdo de Andes había expirado y que nuevas exportaciones tendrían que ser pagadas a nuevos precios, basándose en el artículo 4 c) del mismo⁷⁷ . Dado lo delicado de la situación, se decidió no cuestionar la interpretación argentina y el 9 de abril fue enviada una nota al Dr. Bramuglia en la cual el Gobierno de Su Majestad protestaba por el incumplimiento argentino en materia de carnes, pero agregaba que “cualquier pago adicional que fuera necesario para acelerar los envíos sería objeto de negociación entre los dos gobiernos ...”. La forma en que se encararía el tema de la compensación del gobierno de Su Majestad sería objeto de discusión durante las negociaciones.

La indignación por la falta de cumplimiento del Pacto de Andes parece haber sido morigerada por el hecho de que otros países de América Latina, específicamente Uruguay, Guatemala y

⁷⁴ “Meat and Morals“, *Financial Times*, 23/3/1949

⁷⁵ “Andes Pact expires. Argentina to refund £10 million“, *Financial Times*, 1/4/1949

⁷⁶ “Argentine Meat.New Hope of Agreement“, *Financial Times*, 1/4/1949

⁷⁷ El acuerdo Acuerdo de Andes establece en su artículo IV, inciso c) lo siguiente :

“En el caso de que, al 31 de marzo de 1949, el importe de cien millones de libras esterlinas (£100.000.000) no hubiere sido cubierto por los embarques de los productos detallados en la planilla No. 1 anexa y por los embarques de los saldos de los contratos en vigor se compromete el gobierno a reembolsar al Gobierno del Reino Unido el importe por el cual el valor de los embarques haya dejado de cubrir el monto pagado por adelantado“.

Brasil tampoco habían cumplido con sus compromisos pactados de exportaciones y las perspectivas del mercado de carnes eran poco promisorias, ya que los proveedores tradicionales como Australia y Nueva Zelandia no estaban en condiciones de incrementar sus exportaciones en el corto plazo.⁷⁸

Gran Bretaña no tenía un margen de maniobra muy amplio con respecto a las importaciones de carne de la Argentina. Por un lado, la producción local, que antes de la guerra abastecía el 50% del consumo local con una producción de 1,096,000 toneladas por año en promedio, en 1949 se calculaba en 760,000 toneladas. Por otro lado, había habido un aumento del consumo en Europa y las malas cosechas de Australia reducían la oferta a nivel internacional.⁷⁹ De modo que al gobierno británico le convenía que la Argentina continuara sus exportaciones de carne aunque fuera a un precio mayor que el del Acuerdo de Andes. Por este motivo el 11 de abril se llegó a un compromiso para garantizar los suministros de carnes durante las negociaciones.⁸⁰

Las instrucciones de los negociadores británicos eran que el Reino Unido no podía pagar la carne en dólares o a precios “no razonables”, pero que podían facilitar petróleo (5 millones de toneladas), hojalata (no más de 40,000 toneladas) y carbón (un máximo de 2 millones de toneladas).

Las negociaciones siguieron durante todo el mes de abril, sin que se logaran grandes avances. A fines de mes el balance era: una oferta del Reino Unido para la carne de £86 por tonelada larga y su negativa a aceptar el pedido de la garantía oro.

El 29 de abril el embajador se entrevistó con el Dr. Ares y le informó que había llegado al máximo de su autoridad negociadora y que, si no había más avances, no le quedaba otra alternativa que suspender las negociaciones y reenviar a sus asesores. Todo ocurría en medio de una campaña de prensa violenta que atacaba la propuesta británica y afirmaba que un “precio razonable” debía estar alrededor de las £140 libras por tonelada larga.

Dos semanas más tarde se repetía la misma escena con la amenaza del Embajador británico de reenviar a sus asesores a Londres el 21 de mayo por falta de avances en las negociaciones. A todo esto el gobierno británico había ofrecido un aumento del precio de la carne de £10 por encima del precio acordado para el Convenio de Andes, pero muy por debajo de los £130 solicitados por la parte argentina.

La perspectiva de una ruptura en las negociaciones parece haber llevado al gobierno británico a hacer mayores concesiones y el 20 de mayo Londres autorizó al embajador a ofrecer hasta

⁷⁸ “More Meat Pacts not kept”, *Financial Times*, 6/4/1949.

⁷⁹ “Meat & the industry”, *Financial Times*, 6/4/1949.

⁸⁰ “Meat from Argentina”, *Financial Times*, 12/4/1949

£97 por tonelada y una garantía en dólares. La Argentina aceptó la oferta y el acuerdo fue recibido favorablemente por el Consejo Económico, habiéndose pactado un precio de £ 97.536 por tonelada larga.⁸¹

Por último se trató el tema de las diferencias resultantes de las exportaciones de carne dentro del marco del Acuerdo de Andes. En vista de los subsidios pagados a los frigoríficos y la publicidad dada el 1 de abril a la aplicación de nuevos precios, los argentinos rehusaron considerar un acuerdo financiero. Por este motivo cuando el tema fue tratado el 19 de junio los negociadores británicos indicaron que estarían satisfechos con £1 millón de libras de licencias de importación para textiles y automóviles. La diferencia entre el precio de “Andes” de £76 por tonelada y el precio de £97.536 por tonelada para las 73.000 toneladas entregadas después del 31 de marzo de 1949 era de aproximadamente £1½ millones.

El acuerdo comercial fue finalmente firmado el 27 de junio de 1949. Como señalan Conil Paz y Ferrari, por su monto (£250 millones) fue el convenio más grande firmado por la Argentina y se convirtió en el modelo para los convenios bilaterales que se firmaron en los años siguientes, las transacciones previstas repetían el cuadro de los acuerdos anteriores: carnes y cereales a cambio de combustibles, hierro y acero, productos químicos y algunos artículos industriales.⁸² El bilateralismo del tratado no podía dejar de irritar a los Estados Unidos.

Las objeciones norteamericanas

Los Estados Unidos habían objetado el acuerdo ante las Embajadas Británica y Argentina. La primera de estas objeciones fue hecha el 27 de mayo.⁸³ Los motivos aducidos eran : a) la duración de cinco años, b) su efecto sobre la libertad del comercio internacional y c) su impacto discriminatorio sobre el comercio entre los Estados Unidos y la Argentina, particularmente en el caso de la venta de petróleo y de maquinaria agrícola. Además el Departamento de Estado sostenía que el acuerdo era inconsistente con el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) que ambos países habían firmado.

Un punto de especial relevancia era el hecho de que Gran Bretaña se comprometía a exportar petróleo a la Argentina, pero al mismo tiempo importaba petróleo bajo el Plan Marshall. El Departamento de Estado expresó su preocupación de que al tratarse de un acuerdo de cinco años, la Argentina vería cubiertas sus necesidades de petróleo por ese lapso y el mercado se perdería para los Estados Unidos.

⁸¹ T 236/3004. Overseas Negotiations Committee. Minutes of Meeting held on 31st May, 1949. Para una síntesis de la reunión entre la delegación británica y el Consejo Económico puede verse :T 236/3004. Telegrama No. 427 de Balfour al F.O. del 29/5/1949..

⁸² A. CONIL PAZ y G. FERRARI. *Política Exterior Argentina 1930-1962*, Buenos Aires, 1971, p.178

⁸³ T 236/3004. Telegrama No. 2874 de Washington al Foreign Office. 27/5/1949.

El comunicado del Departamento de Estado al firmarse el tratado muestra la ingerencia de la diplomacia norteamericana. Reconoce haber tenido discusiones “útiles” con los representantes ingleses antes de la firma del mismo y ve con satisfacción que la versión definitiva resulta ser mucho más flexible que las iniciales.⁸⁴ Además reconoce que mientras continúa la escasez de dólares, el Reino Unido no tiene otra alternativa que buscar acuerdos de este tipo para evitar la pérdida de dólares y considera positivamente que el tratado en cuestión sea rescindible .

Lo cierto es que en su versión final el tratado contiene cláusulas que limitan su vigencia. Por un lado, el convenio mismo puede ser denunciado por cada una de las partes el 30 de junio de cada año, por otro, el único precio fijado es el de la carne y éste puede ser revisado al final de cada año, mientras que para los otros productos negociados rigen precios de mercado.

La aplicación del Tratado Anglo- Argentino siguió un camino no imaginado cuando se firmó, ya que la devaluación de la libra de US\$ 4.03 a US\$ 2.80 el 20 de setiembre de 1949 relativizaría la importancia de este controversial convenio.

⁸⁴ “Anglo-Argentine Agreement“. *Financial Times*, 29/6/1949