

I. La crisis económica mundial de los años 29 y 30 provoca en Argentina, como país de economía de producción primaria exportadora, consecuencias de gran trascendencia. Un renglón fundamental de su comercio internacional—el constituido por la venta de carnes—estaba amenazado por las limitaciones impuestas en virtud de un nuevo régimen de cuotas y acuerdos especiales entre países que rompen la estructura de una relación liberalizada y multilateral y modifican sustancialmente los modos de negociación y hasta la forma y contenido de los tratados de comercio.

Sobre este cuadro sombrío, la Conferencia Imperial de Ottawa, celebrada a mediados de 1932, vota una resolución por la cual se declara la conveniencia de que Inglaterra realizara sus compras en sus propios dominios, con exclusión de aquellos otros países fuera de su órbita política. Esta decisión ponía en grave trance una economía basada fundamentalmente en la exportación de carnes a Inglaterra y condicionaba en la práctica la expansión y hasta la seguridad argentina, por la posibilidad de que sus ventas en el mercado inglés fueran ocupadas por envíos provenientes de países de su imperio. Argentina había exportado en el año 1931 a Inglaterra por valor de 567.484.000 millones de pesos y una cifra sensiblemente inferior en 1932 (464.959.000), y nada hacía suponer que estas importantes ventas—en términos absolutos y en los relativos de un país en pleno crecimiento—pudieran ser ubicadas fuera del lugar para el que habían sido preparadas y había demostrado especial interés en recibirlas.

El proteccionismo, que se impone como una consecuencia de la crisis mundial y las vallas tarifarias, que son su obligada consecuencia, sitúa a la economía argentina, acostumbrada al fácil recurso de una canalización unilateral, ante una de las peores crisis, que afecta en doble sentido a su propia vida económica y política.

La idea de un descalabro económico, la propia situación cambiante del panorama político por la desaparición del régimen y la figura de Irigoyen, un caudillo político renovador, que no profundizó la revolución institucional, origen y esperanza de una Argentina «migrante», su muerte—signo de una época fenecida—abren un nuevo cauce a un gobierno que se instaura el 6 de septiembre de 1930, en la iniciación de un período histórico determinante de acontecimientos posteriores, que se ha llamado por obra de un periodista inquieto—José Luis Torres—«la década infame»¹.

En este cuadro general de incertidumbre, cambios políticos, nueva orientación económica, inseguridad exportadora, la decisión de Ottawa significó el *clímax* de un estado de saturación de tensiones cercanas al pánico colectivo. Y por ello, la expectativa que rodeó a la Comisión designada para concretar un arreglo de carnes con Inglaterra tenía todo el significado atribuido a las misiones fundamentales que pueden resolver o precipitar, según sus resultados, a un país en el camino de su progreso o de un estancamiento continuado.

Es necesario insistir en esta presentación, que a veces se escapa a la atención de aquellos intérpretes de esta transitada década, para situar debidamente la serie de circunstancias y los pormenores de una negociación que alcanza en lo fundamental a concretar los objetivos propuestos, pero debe o tiene que entregar importantes ventajas a cambio, como quizá ninguna otra misión comercial lo hiciera antes o después de esa fecha.

II. Una tesis doctoral de reciente publicación, debida a un historiador norteamericano, presentada en la Universidad argentina de La Plata, nos permite replantear *ex novo* y desde una consideración estrictamente académica, la importancia del Tratado Roca-Runciman y sus efectos en la Argentina².

¿Adónde apuntan estas consideraciones? Señalemos con Félix Luna: «El Tratado Roca-Runciman es casi un mito dentro de nuestra historiografía contemporánea. Tantas veces se lo calificó como pivote fundamental de una época entreguista, que nunca se lo estudió a fondo. Las cosas se dieron por sabidas y las condenas fueron totales. En general, el juicio histórico sobre el Tratado Roca-Runciman se basó sobre los ataques de Rodolfo y Julio Ira-

¹ *Los Perduellis*. Buenos Aires, 1934.

² «El Convenio Roca-Runciman y sus efectos en la Argentina», publicado bajo el título *El gobierno de las vacas, 1933-1965. Tratado de Roca-Runciman*. Ediciones La Bastilla, Buenos Aires, 1972.

zusta, al filo mismo de la concertación del convenio, es decir, en el momento de la lucha política más intensa contra el Tratado y el régimen que lo promovió. Muy pocas veces se ha analizado serenamente y con sentido histórico el Tratado Roca-Runciman, y al decir esto, yo también me incluyo en la culpa»³.

III. La Convención y Protocolo sobre intercambio comercial, firmados en Londres el día 1 de mayo de 1933, junto con el Convenio suplementario de la Convención, firmado en Buenos Aires el día 26 de septiembre de 1933 y su Protocolo de la misma fecha, integran el conjunto de los instrumentos internacionales que en bloque se denominan Tratado Roca-Runciman.

Esencialmente, y pese a ser presentado con el propósito de mantener y perfeccionar el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, firmado en Buenos Aires el 2 de febrero de 1825, los objetivos de los dos Tratados son absolutamente distintos. «El de 1825 fue producto de una época de economía liberal y representó los esfuerzos de Gran Bretaña para extender el *laissez faire*; pero el de Roca-Runciman surge de una época de creciente proteccionismo que caracteriza los años de la gran depresión.»

En sus cláusulas más importantes se establece:

a) El Reino Unido no impondría restricciones a la importación de carnes argentinas y mantendría los índices de compra a los mismos niveles del año Otawa.

b) La Argentina se obliga a invertir las divisas que le produzca ese comercio: primero, en compras en el Reino Unido; segundo, en el pago de los servicios de la deuda pública externa.

c) La Argentina se obliga a dispensar un «tratamiento benévolo» a empresas de servicios públicos y otras de capital británico.

d) Gran Bretaña se compromete a colaborar en una reforma económica y financiera de Argentina.

e) Se formaliza la conferencia de fletes, reconociéndose a empresas frigoríficas argentinas una cuota del 15 por 100, siempre que no persigan fines de lucro privado⁴.

Hacemos este resumen de un autor sin sospechas y estrictamente objetivo en su consideración interpretativa, no sin señalar que, pese a su objetividad,

³ En su comentario al trabajo del profesor Drosdoff, publicado en el diario *Clarín*, de Buenos Aires, el 27 de julio de 1972.

⁴ *La conspiración del 43. El GOU, una experiencia militarista en la Argentina*. Ediciones La Bastilla, Buenos Aires, 1971.

falta una señalada característica, a la que el propio vicepresidente Roca, negociador del Convenio, atribuía gran importancia, y es la relativa a la investigación conjunta anglo-argentina en el comercio de la carne.

Importancia, por otra parte, señalada por el ministro de Relaciones Exteriores, Saavedra Lamas, en la defensa del Tratado ante la Cámara de Senadores: Justamente en la presentación del Tratado a la aprobación del Cuerpo representativo—diputados y senadores—y muy especialmente la intervención del senador De la Torre en el Senado, primero con su crítica y después con la investigación paralela sobre el comercio de carnes, que había de enfrentar posiciones gubernamentales celosamente defendidas por el nuevo ministro de Finanzas, Federico Pinedo en sus primeras armas como político, provocarían, a medida que las discusiones fueron subiendo de color y contenido, un áspero entredicho con resultados fatales⁵.

Pero esa investigación había conseguido remover la opinión pública y no le son ajenas las corrientes nacionalistas formadas, casi con la sanción del Tratado y la consolidación de un fuerte reducto de jóvenes intelectuales con significación en la política de la década siguiente⁶.

IV. *Las puntualizaciones de Drosdoff:*

Primera.—El Tratado Roca-Runciman estuvo vigente hasta 1948. Esta es, a mi modo de ver, la fundamental conclusión del estudio histórico y merece la pena detenerse en su consideración. El Tratado Roca-Runciman, es decir, técnicamente la Convención y Protocolo sobre el intercambio comercial, se firma en Londres el 1 de mayo de 1933; tiene una vigencia provisional desde su firma, y definitiva, desde el 20 de noviembre del mismo año. El Convenio suplementario se firma en Buenos Aires el 26 de septiembre y rige desde el 7 de noviembre de 1933. El Tratado fue denunciado por Inglaterra el 7 de agosto de 1936⁷.

⁵ Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones*, año 1935, julio 16 y siguientes, t. I, p. 638. En el trágico debate del día 23 de julio, en el más fuerte intercambio de insultos, De la Torre se acercó a Pinedo, y Duhau—ministro de Agricultura—dio un empujón al senador. De la Torre cayó al suelo, y Bordabeherre, senador electo por Santa Fe, corrió en ayuda de De la Torre. Un espectador en el recinto, que se comprobó amigo de Duhau, disparó repetidas veces sobre Bordabeherre, quien murió el mismo día, herido por tres disparos.

⁶ El grupo de FORJA (Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina). Manifiesto de 2 de septiembre de 1935.

⁷ *Instrumentos internacionales de la República Argentina*. Buenos Aires, 1950, t. III, página 1987.

El nuevo Convenio, firmado en Londres el 1 de diciembre de 1936, mantiene un trato semejante al intercambio de ambos países; hace alusión en su preámbulo—sospechosamente—al Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 2 de febrero de 1825, sin aludir al más reciente acuerdo de 1933, y avanza en dos cláusulas de gran significación para Inglaterra y Argentina. Inglaterra obtiene el derecho de imponer un impuesto de tres cuartos de penique por libra de carne importada, y Argentina, el control sobre la cuota de carne, antes en un 85 por 100, en poder de los frigoríficos de capital inglés⁸.

Otras peticiones inglesas por ampliar los beneficios en favor de empresas británicas establecidas en el Río de la Plata no fueron aceptadas, y de la misma manera el 10 por 100 *ad valorem* sobre bienes importados desde Gran Bretaña. La vital cuestión de la investigación de los frigoríficos fue reconocida en forma indirecta, aunque no se consiguió una ley por Argentina para obligarles a presentar sus libros; se desprende, sin embargo, el acuerdo inglés para castigar a las empresas de la carne, culpables de evasión de réditos y prácticas monopolísticas.

Curiosamente, el Tratado de 1936, firmado por Edén y también el infaltable Runciman por parte de Gran Bretaña y los embajadores argentinos en París y Londres, Balbran y Le Breton, nunca fue ratificado por el Congreso, pero siguió en vigencia hasta 1948, siendo la piedra fundamental de las relaciones entre Inglaterra y Argentina⁹.

Segunda.—El Gobierno presentó pareceres no coincidentes respecto a los términos de la negociación del Tratado. Alberto Hueyo, ministro de Hacienda, se opuso a la concesión de cambios preferenciales. Antonio de Tomaso, ministro de Agricultura, insistía en que el manejo de la cuota de carne asignada a Argentina debía modificarse, y hasta un senador conservador por Tucumán, José Nicolás Matienzo, llegó a decir en el Senado: «... no podría decir que la Argentina se haya convertido en un dominio británico porque Inglaterra no se toma la libertad de imponer a sus dominios semejantes humillaciones».

⁸ *Instrumentos internacionales de la República Argentina*, t. III, p. 2022.

⁹ El Tratado Malbran-Edén fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1946 por el Convenio Miranda-Eddy, firmado en Buenos Aires el 17 de septiembre de 1946 y reemplazado por el Convenio de los Andes, firmado en Buenos Aires el 12 de febrero de 1948. El acuerdo por notas reversales de 13 y 19 de marzo de 1947 prorroga hasta la fecha misma del Convenio de los Andes la vigencia del Convenio de 1936.

Tercera.—Los negociadores británicos no se opusieron a la inclusión de una cláusula adicional por la que se convenía una investigación conjunta sobre la industria de la carne. Es cierto que la investigación conjunta tropezó con dificultades casi insalvables, dado que los frigoríficos se negaron lisa y llanamente a mostrar sus libros contables. Y la Cancillería debía proceder más cautamente que el Senado. Pero, pese a ello, la investigación diplomática es anterior a la del Senado, iniciada por De la Torre, y contó con las preocupaciones principales de los ministros de Relaciones Exteriores, especialmente de Saavedra Lamas y de Carcano, ministro de Agricultura. Inclusive el canciller Saavedra Lamas instruyó al embajador argentino en Londres para que obtuviera la cooperación de los frigoríficos ingleses en relación con la propia investigación del Senado argentino. Indico que la obstrucción de los frigoríficos preocupaba al presidente Justo y adelantaba que no podría evitarse el uso de la fuerza pública si las empresas insistían en no mostrar sus libros¹⁰.

Cuarta.—El Tratado tuvo un efecto casi inmediato sobre el intercambio entre Argentina y el Reino Unido. En 1932 Argentina había exportado por valor de 464.953.000 pesos e importado productos británicos por una cifra de 180.000.000, con un saldo favorable de 284.953.000. En 1935, las exportaciones habían aumentado hasta el valor de 542.640.000 pesos, y las importaciones de Gran Bretaña habían llegado hasta el valor de 292.777.000 pesos, con un saldo favorable a la Argentina de 249.863.000. Las importaciones inglesas se aumentaron, y en relación, más que las exportaciones argentinas, pero las ventas de carne se mantuvieron estables, y en ese aspecto el Tratado y los negociadores obtuvieron éxito¹¹.

Quinta.—El control de la cuota de carne por parte de los frigoríficos ingleses, punto principal de los ataques de De la Torre en el Senado, se consigue en varias etapas. Primero, como consecuencia directa del Tratado, se crea la CAP (Corporación Argentina de Carnes), con el propósito de administrar el 15 por 100 de la cuota de carne exportada a Gran Bretaña, y

¹⁰ «Memorándum referente a la transmisión de las instrucciones a la Delegación argentina en Londres relativas a la investigación del comercio de carnes y solicitados por el Ministerio de Agricultura». Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Convenio con Gran Bretaña, año 1932, Comisión Investigadora de Carnes encuadrada en el art. 2.º del Protocolo de la Convención firmada el 1 de mayo de 1933, expediente 152, legajo 27, tomo I, parte 2.ª, folio 113.

¹¹ *Anuario de Comercio Exterior*, R. A., Dirección General de Estadística de la Nación, años 1933 a 1939.

después, con la renegociación del Convenio Roca-Runciman, el control de la exportación de carne.

Un año después, por cambio de las condiciones económicas, el favoritismo denunciado por el propio senador en favor de los grandes invernaderos había desaparecido. Los precios se habían igualado, naturalmente ¹².

Sexta.—La denuncia del Convenio fue obra de Gran Bretaña y no de Argentina, y en la renovación del acuerdo se tuvieron en cuenta distintas circunstancias de valor y muy especialmente la inherente a la posición de las empresas frigoríficas para mostrar sus estados contables. En este sentido puede decirse que el Tratado de 1936 allana, por cesión de los negociadores ingleses, el camino a la posición firme mantenida por el Gobierno argentino. El ministro Cárcano acusó al Gobierno británico de violar los compromisos derivados del Tratado respecto de la investigación de la industria de la carne, y se refirió a las empresas frigoríficas, como «las mismas que desde hace más de cuarenta años vienen sindicadas en Estados Unidos por sus tendencias monopolísticas y contrarias al interés público».

Séptima.—El informe de la Comisión conjunta anglo-argentina, creada en virtud del Tratado Roca-Runciman, llegó a conclusiones comprometedoras para Gran Bretaña al reconocer irregularidades cometidas por las empresas británicas en el comercio de las carnes argentinas, y esa Comisión estaba integrada también por ingleses.

Octava.—En 1938 el embajador argentino en Londres advierte al ministro de Relaciones Exteriores argentino que los directores de los ferrocarriles británicos estaban dispuestos «a proponer al Gobierno argentino que compre los ferrocarriles a precio de costo y aceptar bonos en pago de una operación aparentemente más beneficiosa que la efectuada años después».

Novena.—El Tratado Roca-Runciman fue criticado por su filosofía bilateralista. Lo cierto es que esa filosofía, producto y obligada consecuencia de la crisis del 29-30, se impone como una necesidad económica y perdura hasta 1955, con la revolución libertadora ¹³.

¹² *Junta Nacional de Carnes. Síntesis de la labor realizada: 1933-1945.* Peuser. Buenos Aires, 1945, pp. 13 y ss.

¹³ En el campo de la política exterior, el Tratado Roca-Runciman fue el primero de una serie de convenios bilaterales que determinaron la base de las relaciones internacionales del país entre 1933 y 1955. Desde el principio fue extendido el sistema de los convenios bilaterales a otros países. En los años treinta, por ejemplo, la Argentina celebra convenios económicos y financieros internacionales con Chile (28 de mayo y 3 de junio de 1933), Italia (26 de septiembre de 1933 y 4 de marzo de 1937), Brasil (10 de octubre de 1933), Países Bajos (31 de enero de 1934), Alemania (28 de septiembre

Décima.—La cláusula de «tratamiento benévolo al capital británico» originó muy serios problemas. Este fue el talón de Aquiles del Convenio y la clara ventaja obtenida por los británicos, sobre todo a través de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, en contra de los intereses de pequeños propietarios, y en el orden nacional, de la Coordinación de los Transportes, en contra del transporte automotor, demuestran debilidades de muy difícil justificación.

V. *Una interpretación valorativa.*—La persistencia en los términos de los acuerdos sucesivos suscritos por Argentina y Gran Bretaña a lo largo de casi veinte años en continuidad de propósitos demuestran que, por encima de críticas políticas, nacidas en posiciones radicalmente nacionalistas, las constantes de una política de intercambio no variaron fundamentalmente, y los presupuestos de partido se mantuvieron a lo largo del período estudiado sin variaciones sustanciales¹⁴.

Los negociadores de 1933 disfrutaron de una maniobra limitada por las apremiantes contingencias de una amenaza efectiva y ya formulada, contenida en la Conferencia de Ottawa. Su propósito evidente fue el de asegurar la continuidad de un mercado abierto a las carnes argentinas y mantenerlo en las mejores condiciones posibles. Su juego no podía ser otro que el de preservar la estabilidad frente a la incertidumbre y a la crisis. Obtuvieron para el país una paridad monetaria notable desde todo punto de vista. Pero más allá de esto detuvieron el desarrollo económico al permitir la continuación de un comercio bilateral ya configurado y la interrupción mediante el bloqueo financiero, de esos mismos valores producidos en la aplicación de bienes originados por Gran Bretaña. Era el contrapeso.

de 1934), España (29 de diciembre de 1934), Chile (2 de julio de 1935), Uruguay (30 de diciembre de 1935), Rumania (14 de agosto de 1936), Austria (27 de agosto de 1936), Perú (3 de febrero de 1937), Checoslovaquia (20 de mayo de 1937), Noruega (19 de octubre y 12 de noviembre de 1937), Francia (18 de febrero de 1938), Polonia (31 de agosto de 1938), Lituania (25 de noviembre de 1938) y Dinamarca (18 de abril de 1939).

¹⁴ Muy especialmente, BAGÚ: *Argentina en el mundo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1967. CIRIA, A., y otros: *La década infame*, Buenos Aires, 1966. DE LA TORRE: *Las carnes argentinas y el monopolio extranjero*, Buenos Aires, 1947. IBARGUREN: *La historia que he vivido*, Buenos Aires, 1955. HUEVO, A.: *La Argentina en la depresión mundial*, Buenos Aires, 1938. IRAZUSTA, Rodolfo y Julio: *La Argentina y el imperialismo británico*, Buenos Aires, 1934. JAURETCHÉ, A.: *FORJA y la década infame*, Buenos Aires, 1962. LICEGA, J. V.: *Las carnes en la economía argentina*, Buenos Aires, 1958. PUIGROS, R.: *Libre empresa o nacionalización de la industria de la carne*, Buenos Aires, 1947. RAMOS, J.: *Revolución y contrarrevolución en la Argentina*, Buenos Aires, 1965. SCALABRINI ORTIZ, R.: *Política británica en el Río de la Plata*, 1957. SMITH, P.: *Carne y política en la Argentina*, Buenos Aires, 1968.

Al sesgo del mismo Tratado, la formación en 1934 de la Corporación Argentina de Carnes y su continuada expansión justifican la apertura hacia otras metas de la producción argentina y la definitiva postura alcanzada en los años setenta de la industria nacional argentina de carnes, con la virtual desaparición de los grandes frigoríficos de capital multinacional¹⁵.

Drosdoff analiza quizá más como informador histórico que como valoración de la rica información que aporta de todo un período histórico fundamental en la Argentina del siglo xx. Explica más el cómo que el porqué y señala más que valora sus propias conclusiones. La conformación de ese entorno político y humano de los años treinta, regimentados por un tratado que comprime una expansión en beneficio de una estabilidad que, siendo nacional, es preferentemente beneficiosa para los *Barones de la Carne*, habría de significar en el futuro graves deformaciones estructurales.

Con todo, las puntualizaciones que del estudio surgen contribuyen a moldear en el barro definitivo de las realizaciones humanas, limitadas y contingentes, la historia de un Tratado, unido a la demagogia populista, y hoy serenamente ponderado con los aportes fundamentales de los propios testimonios y documentos protagónicos del Convenio de 1933.

José ENRIQUE GREÑO VELASCO

¹⁵ En la actualidad, el 90 por 100 de las exportaciones de carnes se hallan en manos argentinas. La quiebra del predominio que durante muchos años ejerciera el capital externo cobra vigor en 1960, y hace eclosión en 1970, cuando las empresas extranjeras quedan sumergidas en una serie de crisis, de las cuales parecen estar lejos de recuperarse. En los primeros meses de 1971 cierran sus plantas Swift, Anglo, Bovril y Liebig's; excepto la primera, todas de capitales ingleses. En la actualidad sólo funciona de manera independiente Bovril, Swift, ésta intervenida por el Estado, Anglo permanece cerrada, y Liebig's, reabierto bajo control nacional. (Información de *La Opinión* del día 2 de mayo de 1972.)

