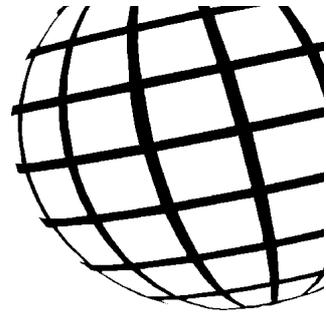


Presentación



En 1933, durante el gobierno del presidente Justo, se firmó el Pacto Roca-Runciman. Alabado por unos, criticado por otros, constituye un hito importante en la política exterior argentina, en cuanto a las relaciones bilaterales con el Reino Unido, con el que, desde el siglo XIX, Argentina había mantenido estrechas relaciones. Sin embargo, el otrora poderoso Imperio Británico ya había comenzado su decadencia, y Argentina se continuaba cerrando cada vez más al mundo enfrascada en su relación con el Reino Unido.

En esta oportunidad reseñaremos los aspectos más importantes del tratado y haremos algunas consideraciones respecto del mismo.

Aníbal José Maffeo
Coordinador del Departamento
de Historia de las Relaciones Internacionales



El Tratado Roca-Runciman

El bilateralismo con Gran Bretaña bajo condiciones desventajosas



Aníbal José Maffeo

La situación de Argentina a comienzos de la década de 1930

Para comienzos de la década de 1930 Argentina mantenía amplias relaciones con el Reino Unido, su referente europeo. En el país existían grandes inversiones inglesas, principalmente en ferrocarriles, frigoríficos y en el negocio maderero.

Durante el gobierno de Yrigoyen, se buscó profundizar el bilateralismo con Gran Bretaña, y en 1929 llegó a la Argentina la misión británica encabezada por D'Abernon. El fruto de esta misión fue un convenio comercial recíproco (Oyhanarte-Robertson), por el que el gobierno argentino se comprometía a comprar repuestos y materiales ingleses para los ferrocarriles, mientras que el gobierno británico aseguraba la compra de cereales y otros productos argentinos.

Sin embargo, y pese a que el acuerdo contenía cláusulas favorables a la Argentina, nunca se convirtió en realidad, ya que no fue aprobado por el Senado argentino.

Las causas del fracaso pueden encontrarse en factores internos y externos. Como factores internos encontramos primero, el antagonismo que existía entre el presidente Yrigoyen y el Congreso, y posteriormente, el golpe de estado del 6 de septiembre de 1930, encabezado por el General Uriburu, primer golpe de estado en Argentina. Como factor externo encontramos a la crisis financiera de octubre de 1929, con la caída de la Bolsa de Nueva York, cuyos efectos se extendieron rápidamente por todo el mundo. La crisis golpeó también a la Argentina, comprometiendo seriamente las exportaciones agropecuarias, y haciendo que los créditos e inversiones extranjeras comenzaran a desaparecer. La estrepitosa salida de capitales obligó a Yrigoyen a cerrar la Caja de Conversión, por lo que las empresas extranjeras tenían sus pesos congelados, impidiéndoles remesar sus ganancias a las casas matrices.

La crisis mundial continuó su marcha en todo el globo, haciendo que los países se hicieran más proteccionistas, cerrando paulatinamente sus economías. Como consecuencia, los precios de varias materias primas se de-

rumbaron, particularmente el valor de los cereales, perjudicando aún más a la economía argentina.

Entre julio y agosto de 1932, se reunió la Conferencia de Ottawa en Canadá, en la que participaron el Reino Unido, Canadá, Eire, Terranova, Australia, Nueva Zelandia, la Unión Sudafricana, India, Rodhesia del Sur y Birmania, quienes acordaron severas medidas proteccionistas, y eliminaron sustancialmente las compras a realizar en países no pertenecientes a la Commonwealth. El acuerdo perjudicó aún más a la República Argentina en cuanto a la colocación de las carnes en el Reino Unido, ya que este, en razón de la conferencia, podría comprar a sus Dominios a precios preferentes.

Previamente, en febrero de ese año, Agustín P. Justo asumía la presidencia de Argentina, con Julio A. Roca (h) como vicepresidente.

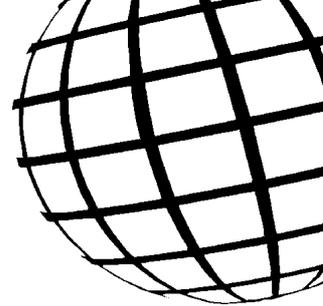
Por último, en enero de 1933 arribó al país el economista británico Sir Otto Niemeyer, quien estudiaría la situación financiera argentina, por invitación del Banco de la Nación. Su asesoramiento tuvo mucha influencia en la posterior disolución de la Caja de Conversión y la creación del Banco Central, decisión criticada desde varios sectores que alegaban la sumisión de la política financiera argentina a los intereses británicos.

Las negociaciones y el acuerdo

Si bien la Conferencia de Ottawa había establecido medidas estrictas para la compra de productos de otros países o colonias del imperio, las negociaciones con Gran Bretaña no eran imposibles, ya que conservaba vastos intereses en Argentina.

Los primeros acercamientos estuvieron a cargo del embajador argentino en Londres, Manuel Malbrán, contando con el apoyo de los productores ganaderos, quienes tres meses después de Ottawa, enviaron al presidente Justo un memorial en donde manifestaban

* Abogado, Maestrando de la Maestría en Relaciones Internacionales, miembro del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales del IRI.



su deseo de que las importaciones británicas fueran tratadas con especial consideración, intentando evitar los perjuicios que podría acarrear un comportamiento distinto, a las exportaciones agropecuarias argentinas.

Finalmente, se envió una misión a Gran Bretaña encabezada por el vicepresidente Julio A. Roca (h)¹, que partió en enero de 1933, y que negociaría con Walter Runciman, titular del Board of Trade británico, y una comisión comercial. El principal tema a acordar era el de las importaciones de «chilled meat» (o carne enfriada), el producto exportable que se consideraba más afectado por las disposiciones británicas.

Las dos partes tenían en claro cuáles eran sus objetivos antes de comenzar las conversaciones. Argentina pretendía ejercer el control sobre las cuotas de carne que se enviarían al Reino Unido, mientras que este último pretendía el desbloqueo de los dividendos de sus inversiones a través de la disponibilidad del cambio, que hasta entonces había impedido que las libras retornaran a Europa.

En ese entonces, los frigoríficos se encontraban casi en su totalidad en manos de capitales ingleses, por lo que la cuota de carnes a exportar a Gran Bretaña era manejada prácticamente por los propios ingleses. Pero el obtener al gobierno el control de la cuota de carne daría las herramientas «para poder negociar desde una posición fuerte con los frigoríficos, y luego la seguridad de que no se reduciría aún más la cuota de carne enfriada destinada al Reino Unido»².

La postura del vicepresidente Roca durante las negociaciones fue la de anteponer ante todo la seguridad de obtener una amplia cuota de exportación de carne, aún resignando a que los británicos obtuvieran amplias ventajas por la modificación del sistema cambiario.

Luego de las discusiones, finalmente se firmó el acuerdo el primero de mayo de 1933, que comprendía una convención y un protocolo.

Principales disposiciones del acuerdo

El cuerpo normativo de la convención establecía en su articulado las siguientes disposiciones:

- El compromiso del Reino Unido de no imponer restricciones a las importaciones de carne enfriada argentina siempre que fuera una cantidad menor a la importada en el último trimestre del año finalizado

el 30 de junio de 1932 (el «año de Ottawa», como era llamado), y si por alguna razón de fuerza mayor debía reducirlo, también debería hacerlo con las importaciones de carne enfriada y congelada de otros territorios del Commonwealth.

- Las libras esterlinas que obtuviera argentina por la venta de carne a Gran Bretaña deberían utilizarse en su totalidad para satisfacer las demandas de cambio de las empresas británicas que desearan remesar dividendos a aquel país.
- La primera disponibilidad de libras de que dispusiera (hasta el equivalente a un monto de 12 millones de pesos) Argentina se utilizarían para cambiar todos los saldos en pesos hasta el 1ro. de mayo de 1933 que estuvieran esperando para ser remitidos a Gran Bretaña, y en el caso que no fueran suficientes, el gobierno argentino emitiría bonos en libras esterlinas para cubrir el resto de los saldos pendientes. Los bonos generarían intereses.
- El compromiso de firmar un convenio suplementario relativo a cuestiones sobre gravámenes y regulaciones cuantitativas a aplicarse a las mercaderías de Gran Bretaña en Argentina y viceversa.
- La declaración que ninguna disposición del convenio afectaría los derechos y obligaciones que resultaban del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación firmado en Buenos Aires el 2 de febrero de 1825 (este tratado «establecía reciprocidades económicas que en realidad se traducían en ventajas unilaterales para Inglaterra. Alberdi colocaba al tratado entre las 'tres desgracias de nuestra historia diplomática'»³)
- Las diferencias sobre interpretación o alcances del tratado sería sometida a la Corte Permanente de Justicia Internacional, a menos que ambas partes acordaran otro proceso o tribunal.
- Se establecía que el tratado tendría una vigencia de tres años, y que transcurrido ese lapso debería ratificarse o denunciarse.

Por su parte, el protocolo que se firmó junto a la convención establecía lo siguiente:

¹ El resto de la comitiva estuvo compuesta por Manuel Malbrán, Miguel Ángel Cárcano, Guillermo Leguizamón, Carlos Brebbia, Raúl Prebisch y Aníbal Beyró.

² «Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina» obra dirigida por Andrés Cisneros y Carlos Escudé, Tomo X, Sección I, Capítulo 49, «El comercio de carnes. El Tratado Roca-Runciman», disponible on line en www.argentina-ree.com.

³ Ferrari, G., «Esquema de la política exterior argentina», pág. 38, EUDEBA, 1981, Buenos Aires.

- El compromiso del gobierno argentino de dar a las empresas de capital británico un trato preferencial y benévolo, protegiendo sus intereses en el país.
- El compromiso del gobierno británico de cooperar con Argentina en una investigación sobre la estructura económica y el funcionamiento del comercio de carnes.
- El Reino Unido compraría hasta un 15% de la cantidad total importada de la Argentina a empresas locales que persiguieran una mejor regulación del comercio, y no fines de lucro, sea que pertenecieran a los ganaderos o al gobierno argentino. Esta cláusula implicó el otorgar al gobierno el control de una parte de la cuota de carnes.
- El compromiso del gobierno argentino de mantener libres de derechos al carbón y todos los productos importados que se mantenían hasta el momento libres de gravámenes.
- Las autoridades argentinas se comprometían a retrotraer el valor de las tasas sobre mercaderías británicas a los precios de 1930.
- Las autoridades británicas se comprometían a no imponer nuevos gravámenes a ciertos productos⁴ importados de Argentina, y a no limitar por cuotas a otros productos⁵ de la misma procedencia. Sobre las mercaderías no mencionadas expresamente en el protocolo se mantendría un trato equitativo. Estas medidas no se llevarían a cabo hasta que estuviera pendiente la conclusión de un acuerdo suplementario.

Los resultados del Tratado y el Convenio Suplementario

La República Argentina alcanzó parcialmente los objetivos buscados.

Por una parte se mantuvo una importante cuota de carne a importar, de acuerdo a los niveles «del año de Ottawa, es decir, a un volumen algo menor de las 390.000 toneladas correspondientes a dicho año»⁶, garantizando la colocación del producto en Gran Bretaña.

Por otro lado, no se logró conseguir el control de la totalidad de la cuota de carne, pero aunque el gobierno argentino sólo logró el control del 15% de la cuota de carne a importar, manteniendo Inglaterra el control del resto, fue un gran avance, permitiendo contrarrestar de alguna manera, al *pool* de frigoríficos.

Además, se obtuvo el compromiso de Gran Bretaña de no restringir el ingreso de otros

productos.

El Reino Unido consiguió que se diera a los dividendos de las empresas británicas un trato preferencial. Por ello se desbloqueó el cambio, y las empresas pudieron girar sus dividendos hacia sus casa matrices.

Al momento de tratar el convenio, las discusiones en el Congreso argentino fueron encendidas, y el tratado despertó críticas y loas. Finalmente, luego de los debates, el convenio Roca-Runciman fue aprobado por el Senado el 28 de julio de 1933.

De todas maneras, las negociaciones entre Argentina y Gran Bretaña continuaron, en Londres, para el convenio referente a las cuestiones aduaneras.

Si bien el vicepresidente Roca (h) no tuvo en principio, objeciones a otorgar beneficios aduaneros a productos británicos, las conversaciones se prolongaron, y las delegaciones se trasladaron a Buenos Aires para continuarlas.

La propuesta británica implicaba reducir los derechos aduaneros al 36% de sus exportaciones y al 20% de las importaciones provenientes de Argentina.

Otros temas que fueron objeto de debate durante las negociaciones fueron el de la industria textil, en el que los empresarios argentinos del sector se opusieron a la reducción de aranceles para productos importados; y el del carbón, en el que los británicos, principales proveedores de ese mineral a la Argentina⁷, temían que la eliminación o reducción del arancel hiciera que este país comprara no ya a Gran Bretaña, sino a otros exportadores de carbón.

Luego de las negociaciones, el 26 de septiembre de 1933 se firmó el Convenio Suplementario. Carlos Saavedra Lamas lo hizo por Argentina, y sir Henry Chilton, embajador británico en Buenos Aires, por Gran Bretaña.

En el Convenio se estableció lo siguiente:

- Argentina no podría aplicar a los productos británicos, gravámenes más elevados que los establecidos para cada producto en los anexos del Convenio. Una cláusula similar existía para los productos argenti-

⁴ Carne, jamón, trigo, maíz, lino y extracto de quebracho.

⁵ Trigo, maíz, lino, afrecho, afrechillo, rebacillo, lana en bruto, premier jus, sebo sin refinar, cerda, tripas y extracto de quebracho.

⁶ V.ref. 2.

⁷ El 90% del carbón utilizado en Argentina era de procedencia británica.

nos en Gran Bretaña.

- El gobierno argentino no podría aplicar ningún gravamen sobre la importación de carbón de piedra o coque, u otro artículo libre de derechos al 1ro. de mayo de 1933.

- Argentina no impondría sobre el whisky británico impuestos más elevados que los aplicados a las bebidas alcohólicas argentinas o de otro origen.

- Gran Bretaña no establecería limitaciones cuantitativas a los productos enunciados en los anexos. Si se establecieran limitaciones a artículos que no figuraran en los anexos, debería dárseles un tratamiento equitativo.

Críticas y loas

En Argentina, el tratado recibió críticas de varios sectores de la prensa, de medios tan disímiles como el diario «La Vanguardia», de corte socialista y de «La Prensa», de tradición conservadora.

El tratado también fue atacado por «la Unión Industrial, en cuanto significaba beneficiar al campo y dejar desprotegida a la industria frente a los productos ingleses»⁸.

En los debates legislativos, previos a la aprobación del tratado, también hubieron críticas, tanto al instrumento como al gobierno. En la Cámara de Diputados, el diputado socialista Nicolás Repetto impugnó el tratado por considerarlo como una subordinación a los intereses ingleses, mientras que en el Senado, fue Lisandro de la Torre quien lo impugnó, al considerarlo como «más humillante que si hubiéramos sido una colonia británica en los hechos»⁹.

Pero el tratado no sólo recibió críticas, pues fue bien visto por algunos sectores. El diario «La Nación» señaló las virtudes del acuerdo, mientras que, como era de esperar, recibió el apoyo de la Sociedad Rural Argentina «aunque sin dejar de mostrar sus puntos de disidencia con el mismo»¹⁰.

En el Senado, uno de los defensores fue el senador conservador Guillermo Rothe, quien «defendió el convenio desde una posición fatalista como la única alternativa viable para la economía argentina»¹¹.

Del mismo modo, fue defendido por el entonces canciller Carlos Saavedra Lamas.

Cabe preguntarse entonces, si el tratado fue en realidad tan malo como muchos sostuvieron.

Es claro que las condiciones del convenio no fueron las ideales para la Argentina, sobre todo teniendo en cuenta que Gran Bre-

taña conservó el manejo del 85% de la cuota de carne, y que Argentina terminó endeudándose por 13 millones de libras más los intereses, para desbloquear el pago de las rentas inglesas¹².

Pero a pesar de ello, es importante destacar lo que señala Potash, cuando dice que «las críticas formuladas contra el gobierno de Justo ante la aceptación de estos términos (*del tratado*) tendían a ignorar el hecho de que carecía de alternativa; Argentina no tenía otros mercados para sus exportaciones de carne y granos, de modo que no estaba en condiciones de negociar más eficazmente. En las condiciones dadas, el tratado Roca-Runciman disipó una sombría nube que se cernía sobre toda la economía, y no sólo sobre los intereses de los grandes terratenientes - hecho reconocido aun por los dirigentes sindicales de la época. Pero la severidad de los términos del tratado contribuyó a provocar una reacción nacionalista, especialmente en los miembros de la generación más joven, que habría de influir sobre los hechos de la década siguiente»¹³.

Dejando de lado si el tratado fue perjudicial o beneficioso para los intereses argentinas, los hechos indican que luego del tratado, el intercambio bilateral con Gran Bretaña creció, y que Argentina continuó manteniendo una balanza comercial positiva.

El problema que se presentó a posteriori, fue el de si había que conceder los beneficios aduaneros al resto de las naciones o continuar ofreciéndolo sólo a Gran Bretaña, problema que se resolvió adoptando la primera opción.

Tres años después, en ocasión de la renovación del tratado, se firmó el acuerdo Malbrán-Eden el 1ro. de diciembre de 1936, pues Gran Bretaña había denunciado al anterior. Por éste, las cuotas de carne aumentaron, pero por los mecanismos del tratado, los británicos disponían de todas las facilidades para imponer el precio. Este tratado se mantuvo vigente hasta 1948.

Pero para entonces el mundo era otro, el poder imperial del Reino Unido había desaparecido y Argentina tomaba otro rumbo.



⁸ López Alonso, G., «Cincuenta años de historia argentina», pág. 31, Editorial de Belgrano, 1982, Buenos Aires.

⁹ De la Vega, Julio César, «Diccionario Consultor Político», pág. 368, Librex, 1984, Buenos Aires.

¹⁰ V.ref. 2.

¹¹ V.ref. 2.

¹² Ver Brailovsky, Antonio, «Historia de las crisis argentinas», págs. 108-112, Editorial de Belgrano, 1982, Buenos Aires.

¹³ Potash, Robert, «El ejército y la política en la Argentina 1928-1945», pág. 127, Sudamericana, 1981, Buenos Aires. El agregado en cursiva es propio.