

La Argentina y el Plan Marshall: promesas y realidades

Argentina and the Marshall Plan: promises and realities

MARIO RAPOPORT*
CLAUDIO SPIGUEL**

Rev. Bras. Polit. Int. 52 (1): 5-28 [2009]

Introducción

Este artículo tiene como objetivo analizar la cuestión de la posible participación de la Argentina en el Plan Marshall y los vaivenes de la política norteamericana a su respecto. Uno de los propósitos centrales de ese plan de reconstrucción económica de Europa en la posguerra, era ampliar la demanda para las exportaciones de Estados Unidos y, en sus inicios, se preveía que la producción norteamericana, particularmente la agraria, no sería suficiente y debería ser completada con la de otras fuentes. Para la política económica del gobierno peronista, afectado por la inconvertibilidad de las monedas europeas, la perspectiva de ventas a Europa con financiación en dólares del ERP aparecía como una solución, pues de ella dependía la continuidad de las importaciones desde Estados Unidos, fundamentales para su proyecto de industrialización¹.

Las promesas sobre la participación argentina en el Plan, al tiempo que se dilataba su concreción, fue utilizada por Washington y la diplomacia estadounidense como un arma de presión para forzar la baja del precio de venta del trigo argentino. Buscaban también liberalizar las condiciones para la remisión de beneficios de las empresas norteamericanas y restringir o eliminar el rol del IAPI (organismo argentino para el comercio exterior). En suma, una política de presiones dirigidas al abandono de ciertos aspectos de la política económica del gobierno peronista. Ante ello, la Argentina manifestó su voluntad de vender a un precio más bajo si obtenía garantías de acceso a importaciones esenciales desde Estados Unidos “a precios del mercado mundial”, y aseguró incluso que apenas ingresaran dólares al país por las ventas bajo el Plan Marshall se eliminarían las restricciones a la remisión de dividendos en dólares para las empresas extranjeras.

* Director del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI), Investigador superior del Conicet y Profesor Consulto de la Universidad de Buenos Aires, Argentina (mariorapoport@ciudad.com.ar).

** Investigador del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI) y Profesor de la Universidad de Buenos Aires, Argentina (cspiguel@huapi.net).

1 Este artículo forma parte del proyecto Ubacyt E-027 de la Universidad de Buenos Aires.

Sin embargo, desde mediados de 1948, la falta de compras por el Plan Marshall ya no se debió esencialmente a esa política de presiones ejercidas por Washington, sino a factores estructurales que inevitablemente dejaron de lado a toda América latina. En la medida en que el Plan Marshall había sido diseñado con el propósito, entre otros, de mantener el nivel de actividad de la economía estadounidense en tiempos de paz y conjurar el fantasma de una nueva depresión, la recuperación agrícola en Estados Unidos implicó inevitablemente la exclusión de terceros proveedores con cuyas exportaciones se contaba hasta entonces para completar el abastecimiento a Europa.

Los orígenes de la Guerra Fría y el Plan Marshall

El surgimiento de dos superpotencias: los Estados Unidos y la Unión Soviética, cada una de ellas expresando sistemas económicos y políticos distintos y poniéndose a la cabeza de bloques antagónicos dio comienzo a la llamada Guerra Fría, cuya denominación se debe a que no implicó otro conflicto bélico a escala mundial y se basó, más bien, en enfrentamientos locales, regionales o en los foros internacionales, directos o indirectos. La temprana Guerra Fría (de carácter sobre todo ideológico y estratégico hasta los primeros años '50) fue el origen de la bipolaridad mundial. Esta última recorrió varias etapas e influyó en el desarrollo de diversos conflictos bélicos con la participación de alguna de las dos superpotencias, desde las guerras de Corea y Vietnam hasta la de Afganistán, llegando a poner al mundo al borde del holocausto nuclear, como en el caso de la crisis de los misiles, en 1962. Los bloques antagónicos generaron también una carrera espacial y armamentística, conflictos diplomáticos y confrontaciones ideológicas, mediáticas y de los servicios de inteligencia.

Este proceso fue acompañado, terminada la Segunda Guerra Mundial, por la desintegración de los imperios coloniales existentes, en especial el británico, y el surgimiento de nuevas naciones y movimientos nacionalistas, reafirmando intereses propios en conflicto con los poderes hegemónicos y constituyendo un bloque de países a los que se denominó el Tercer Mundo, tanto en Asia y África como en América Latina. Al mismo tiempo, los organismos internacionales que se constituyeron, en especial las Naciones Unidas, otorgaron a las grandes potencias victoriosas derechos especiales, como el de veto en el Consejo de Seguridad, trasgrediendo principios igualitarios.

En cuanto al plano económico, hacia fines de los años 40, el mundo se encontraba muy lejos de las previsiones de los planificadores de Bretton Woods. Desde la etapa final de la guerra, Washington había impulsado a fondo el diseño de un “único mundo” bajo su liderazgo. La consecución y mantenimiento de la paz universal se vinculaban a una expansión del comercio internacional sin restricciones, que pusiera fin a las barreras nacionales y al bilateralismo imperantes desde la preguerra. Tales objetivos, que orientaban la política económica exterior

norteamericana desde la depresión, requerían imperiosamente un acceso irrestricto a los mercados extranjeros –indispensable para una economía exportadora de productos industriales masivos y cuya supremacía aparecía ahora incontestada– a fin de sortear el fantasma de una recesión que el fin de la guerra hacía prever.²

Se concebía una rápida transición hacia el multilateralismo y la libre convertibilidad al precio de políticas de ajuste interno convenidas entre países deudores y acreedores, reguladas y aceitadas por instituciones supranacionales y un centro financiero con base en el Tesoro de los Estados Unidos: es decir, la “*pax americana*”.³

Pero estos supuestos se derrumbaron pronto. En primer lugar, porque el avance del comunismo, con el liderazgo de la Unión Soviética, creó un campo económico contradictorio con esos objetivos: el “mercado universal” se reducía a los países capitalistas.

Por otro lado, la situación de equilibrio económico requerida por esas previsiones se hacía esperar. En los primeros años de la posguerra, mientras el superávit comercial norteamericano no dejaba de crecer, Europa Occidental padecía un continuo déficit debido, tanto a las secuelas del conflicto cuanto a la desaparición del superávit en los “rubros invisibles” de la balanza de pagos europea. Esto se vinculaba con la creciente deuda externa, la pérdida de la actividad marítima, el peso de los gastos militares y políticos, y la liquidación de las inversiones en el exterior. A lo que se agregaba su desplazamiento por los Estados Unidos en los mercados del mundo y el hecho de que Europa importaba siete veces el valor de sus exportaciones a ese país.

Tal situación concurría a causar una creciente inestabilidad política en los países europeos, atezados por el fuego cruzado de movimientos obreros en ascenso que confluían con el fortalecimiento soviético. También, por las condiciones impuestas por su aliado americano, que pretendía limitar, en aras del equilibrio externo, la autonomía en materia de políticas económicas que los europeos requerían y deseaban preservar.

En ese contexto, sin embargo, el “consenso keynesiano” se ratificaba como fundamento del orden social. Mientras se procuraba mantener bajo control estatal las principales palancas económicas y se preconizaba el incremento del gasto público para lograr el pleno empleo, los países del Viejo Mundo se atrincheraban en políticas de convenios bilaterales o acuerdos de compensación y en la vigencia de la inconvertibilidad. A este panorama se agregaba la precaria colaboración financiera anglo-norteamericana, debida a la desastrosa situación de la balanza de pagos británica y la defensa ejercida por Londres del sistema de “preferencias imperiales”.

2 Ver Gaddis, Lewis, John, *Estados Unidos y los orígenes de la guerra fría, 1941-1947*, GEL, Buenos Aires, 1989; Block, Fred, *Los orígenes del desorden económico internacional*, FCE, México, 1989.

3 Cf., Gardner, Richard N., *La diplomacia del dólar y la esterlina*, Troquel, Buenos Aires, 1966.

El objetivo estadounidense de diseñar en la posguerra un “mundo abierto” basado en el multilateralismo y de eliminar toda restricción ejercida sobre el comercio y sobre las oportunidades de inversión de capitales, implicaba también el fin de los imperios coloniales europeos. El diseño de ese mundo, en el cual la economía norteamericana constituiría el “centro vital”, se vinculaba a la definición de Washington de la “estabilidad política y social” capaz de prevenir procesos revolucionarios que podrían conducir al comunismo. “La paz mundial y el comercio mundial [son] socios naturales.”⁴

La red comercial soviética en Europa Oriental o el área británica de la libra esterlina, así como los tratados bilaterales, impedían un “comercio mundial sano”. Así, tanto para sostener la frágil posición financiera británica como para “abrir” el área de la libra esterlina por medio del compromiso de retorno a su convertibilidad, los Estados Unidos otorgaron un préstamo de U\$S 3.750 millones a Gran Bretaña en 1946; pese a las reservas de Keynes que, desde la perspectiva de los intereses británicos, alertaba sobre su insuficiencia para resolver el problema planteado.

La estrategia de un rápido retorno al multilateralismo, asociada ideológicamente con la intención de garantizar la paz mundial bajo la hegemonía norteamericana, era considerada también clave para la prosperidad de los Estados Unidos mismos. Éstos eran el mayor proveedor de bienes en el mercado mundial (un tercio de las exportaciones totales en 1947, un cuarto en 1948 y un quinto en 1949). Pese a la importancia de su mercado interno, las exportaciones norteamericanas resultaban fundamentales para mantener el nivel de empleo doméstico y aventar el fantasma de una depresión económica en la posguerra. Ciertas industrias claves como la del automóvil, la del carbón, la de maquinarias-herramientas, los productos siderúrgicos y la maquinaria agrícola, dependían en gran medida para sus ingresos de una continua y alta corriente de exportaciones. Lo mismo ocurría con sus productos de origen agrícola. En 1947, el temor al retorno a una depresión que sustentaba la política comercial externa de los Estados Unidos era percibido a lo largo del mundo y comentado en especial en forma crítica por los economistas soviéticos, que aventuraban una nueva crisis del capitalismo en su propio corazón económico.⁵

Sin embargo, el regreso al multilateralismo se demoraría. Impulsada por Estados Unidos, la vuelta a la convertibilidad de la libra por parte de Gran Bretaña, el 15 de julio de 1947, tuvo consecuencias desastrosas. En pocas semanas, se evaporó el remanente de los dólares que quedaban del gran préstamo norteamericano. El Reino Unido se encontraba al borde de la cesación de pagos y bajo la amenaza de tener que utilizar sus reservas de oro. Así, el 20 de agosto, debió decretar nuevamente la inconvertibilidad de su moneda, manteniendo su anterior área

4 House of Representatives, Special Committee on Post-war Economic Policy and Planning, 6th report, 79th cong, 1st session, 8/5/1945, pág. 9. Ver también Handy, Alonso L., *Beyond the New Deal. Harry Truman and American Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1973.

5 Ver la discusión entre economistas soviéticos a este respecto en Chambre, Henri, *El marxismo en la Unión Soviética*, Ed. Tecnos, Madrid, 1960, págs. 353-362.

monetaria y su comercio bilateral con muchas naciones. Esta situación debió ser aceptada por Washington para evitar el derrumbe de su principal aliado, con consecuencias negativas en otros países, como fue el caso de la Argentina.⁶

El equilibrio y la libre convertibilidad previstos eran reemplazados por el generalizado síntoma de la “escasez de dólares”, mientras se debía reconocer que el retorno al multilateralismo no podría lograrse con unas pocas medidas de transición. Así, el sistema diseñado en Bretton Woods hacía crisis. Se debería apelar a otros resortes para paliar el desequilibrio entre los países capitalistas y garantizar la actividad económica de los Estados Unidos.

Sin embargo, debe notarse que no sólo la realidad del momento y las políticas nacionales de convenios bilaterales practicadas por muchas naciones contradecían el concepto de “puertas abiertas” impulsado por Washington. Esos principios contrastaban con la práctica concreta de la política económica norteamericana respecto de su propia economía doméstica: el Departamento de Agricultura preconizaba acuerdos internacionales para establecer precios máximos y mínimos y temía el “libre comercio”. La regulación de los precios internos, los subsidios a las exportaciones agrícolas y las tarifas y cuotas a las importaciones de productos agropecuarios se mantenían y desarrollaban. Estados Unidos también puso en práctica, en la posguerra, un sistema de compras gubernamentales y acuerdos comerciales bilaterales y preferenciales en materia de trigo, manganeso, azúcar y otros bienes, como en los casos de Cuba y Filipinas. Aunque los derechos aduaneros se redujeron después de la Segunda Guerra, los Estados Unidos mantuvieron de todas formas un programa proteccionista.

Esta realidad fue admitida por William Clayton, Subsecretario de Estado y una de las principales autoridades económicas: “Si queremos ser honestos con nosotros mismos, debemos darnos cuenta de que muchos de los pecados por los que libremente criticamos a otros países tienen su contraparte en Estados Unidos”.⁷

Ese doble *standard* de la gran potencia era denunciado por los países latinoamericanos, y por los británicos mismos.⁸ Por un lado, se ponían en práctica, en 1947, el Plan Marshall de apoyo a la recuperación de Europa; y en 1949, una política de ayuda para el “desarrollo” (el “punto 4” del mensaje presidencial de Truman a la Unión de ese año) que tenía también objetivos geopolíticos (sus primeros beneficiarios fueron Persia e Israel). Por otro lado, hacia principios de la década del '50, Estados Unidos llevaba una gran proporción de sus relaciones económicas externas a través de convenios bilaterales con más de 70 gobiernos, en materia de comercio, inversión privada, asistencia financiera, etc.

6 Véase Gardner (1966), *op. cit.*; Skupch, Pedro, “La crisis externa británica de 1947, el Plan Marshall y la Argentina”, *XXI Jornadas de Historia Económica*, Caseros (Buenos Aires), 23-26 de septiembre de 2008.

7 Véase Gardner (1966), *op. cit.*, pág. 378.

8 *The Economist*, 8/8/1946.

En los hechos, y más aun a partir del Plan Marshall, el Fondo Monetario Internacional cesó en su operatoria cambiaria y el Banco Mundial abandonó sus actividades de reconstrucción y ayuda financiera. Por último, la frustrada Organización Internacional de Comercio (ITO) que iba a crearse como complemento de las instituciones de Bretton Woods en la Conferencia de La Habana de 1947, naufragó en las aguas de los desacuerdos anglo-norteamericanos. De allí surgió el GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles) con alcances mucho más limitados. Ni siquiera Estados Unidos mostraba interés en un programa de liberalización de ese tipo, algo evidenciado en el establecimiento de las cuotas de importación para productos agrícolas.

Aunque Washington seguiría impulsando sus recetas frente a terceros países – como la Argentina –, el acento se desplazó del multilateralismo sobre bases universales a través de las instituciones de Bretton Woods al objetivo más restringido de la recuperación e “integración” de Europa y luego de países asiáticos, vitales para su seguridad. A la larga, Estados Unidos debería aceptar la liberalización “en el seno de bloques determinados”.⁹

No sorprende, así, que el 5 de junio de 1947, en un discurso en la Universidad de Harvard, el Secretario de Estado George Marshall anunciara el Programa de Recuperación Económica para la Reconstrucción de Europa (ERP). Este plan, presentado como medio para reestablecer la prosperidad internacional y de las naciones involucradas, conjugaba tres objetivos: a) expandir las exportaciones norteamericanas para aventar el peligro de una depresión económica, b) favorecer la reconstrucción económica y la estabilidad política de los países capitalistas europeos, consolidando el sistema social vigente frente al crecimiento de la influencia electoral comunista y de los potenciales “riesgos revolucionarios” que podrían devenir sin esa ayuda y c) “frenar a la Unión Soviética”.

De ese modo, la “asistencia financiera” se convirtió en una instancia decisiva para el proyecto de un “mundo abierto” con hegemonía norteamericana, que ahora se reducía a los países capitalistas, poniendo en evidencia la alta prioridad de Europa para el gobierno de Truman. Pese a la participación de Molotov en la Conferencia de París a fines de junio de 1947, el plan fue presentado de un modo tal que la Unión Soviética y los países de Europa Oriental tendrían que rechazar. Ya Estados Unidos en 1945-46 había puesto un abrupto final al sistema de préstamos y arriendos vigente durante la guerra y se rehusaban a otorgar préstamos a los rusos a menos que aceptaran los principios comerciales norteamericanos, abriendo la Europa del Este a la influencia económica del País del Norte. En verdad, una masiva afluencia de dólares, orientada por las autoridades norteamericanas, pondría en cuestión el sistema soviético y las economías con

⁹ Van der Wee, Herman, *Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio 1945-1980*, Barcelona, Crítica, 1986, pág. 421.

planificación y control estatal.¹⁰ Por otra parte, los países de Europa Oriental estaban embarcados en planes de industrialización y modernización agrícola, con asistencia rusa, mientras que, como admitiría George Kennan posteriormente, los Estados Unidos esperaban de esos países, sobre todo, un flujo de materias primas para ayudar a la reconstrucción de Europa Occidental. Derrotadas las corrientes que hacia el fin de la guerra favorecían todavía en Estados Unidos la perduración de la Gran Alianza, el Plan Marshall se inscribía claramente en la política de “contención del comunismo” de la Guerra Fría. Esa era por otra parte, la causa estratégica fundamental que motorizó el plan como arma de la política exterior americana, siendo canalizado a través de una organización bilateral dirigida por Washington, por fuera de las Naciones Unidas y de su Comisión Económica para Europa, en la que participaba la Unión Soviética.¹¹

Sin embargo, el Plan Marshall va a constituir un poderoso estímulo para la creación, años más tarde, de la Comunidad Económica Europea, que transformó a los aliados dependientes de Estados Unidos en un bloque importante, con una presencia significativa en la economía y la política mundial e intereses propios. Aunque implementada en esos años, la CEE – luego, Unión Europea – había sido impulsado desde antes del estallido de la guerra por políticos de la región como Robert Schuman. En la primavera de 1951, se da el primer paso en esa dirección al firmarse en París el Tratado que institucionalizó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.¹²

El gobierno peronista, la “escasez de dólares” y las presiones de Washington

Mientras tanto en la Argentina, después de la asunción de Juan Domingo Perón a la presidencia, en junio de 1946, el nombramiento de George Messersmith como embajador de Estados Unidos mejoró las relaciones entre los dos países, deterioradas por la neutralidad argentina en la guerra, primero, y por la breve

10 En febrero, el gobierno de Truman, a cambio de la tardía oferta de un préstamo, exigía de la Unión Soviética el fin del comercio a través del Estado, la aceptación del multilateralismo, el ingreso al FMI y al Banco Mundial, la apertura de la información sobre su economía y también de los términos de sus tratados con los países de Europa Oriental a terceras naciones. Ver Gaddis, Lewis, John., *Russia, the Soviet Union and the United States*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1978.

11 Entre 1948 y 1951, la asistencia del Plan Marshall a los países del programa ERP llegó a 11,8 mil millones de dólares, a los que se habían agregado 5 mil millones para los miembros europeos de la OTAN. Un 33% de las exportaciones norteamericanas se dirigía a Europa Occidental y la mitad era financiada con los fondos de la Economic Cooperation Administration (ECA), institución administradora del Plan Marshall, presidida por Paul Hoffmann, de la Studebaker. Cf. Paterson, Thomas G., “The Quest for Peace and Prosperity: International Trade, Communism and the Marshall Plan”, en Bernstein, Barton j., (Ed.), *Politics and Policies of the Truman Administration*, Quadrangle Books, Chicago, 1970, págs. 78-105. Vease también Hogan, Michael J., *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

12 Ver Bossuat, Gérard, *L'Europe Occidentale a L'Heure americane 1945-1952*, Editions Complexe, Bruselas, 1992.

actuación de Spruille Braden, antecesor de Messersmith, luego. Braden había aglutinado a las fuerzas de la oposición contra el entonces Coronel y Vicepresidente, pero no pudo evitar que Perón ganara las elecciones presidenciales en febrero de aquel año.

Sin embargo, fue designado Secretario Asistente de Asuntos Latinoamericanos, aunque el nuevo puesto no pareció un ascenso o un premio a su labor. Messersmith venía con instrucciones de arreglar en lo posible los problemas con Buenos Aires, gestión en la que tuvo cierto éxito. Eso fue lo que lo llevó a enfrentarse con Braden, que seguía obstinadamente desde Washington oponiéndose al nuevo Presidente.

Esta situación creó continuas diferencias sobre la política a seguir entre los dos funcionarios, lo que se observa a través de la correspondencia diplomática. Braden llega incluso a hablar en sus memorias de la presunta “insubordinación” de Messersmith.¹³ En julio de 1947, la renuncia simultánea (y obligada) de ambos, una decisión del presidente Truman en acuerdo con el Secretario de Estado, George Marshall, terminó con el conflicto y abrió un período distinto en las relaciones mutuas. Éste estuvo marcado ahora por cuestiones económicas -más que por temas políticos como en la etapa anterior-, la mayor parte de ellas vinculadas al Plan Marshall.¹⁴ De todos modos, Washington se sacaba de encima un dolor de cabeza y, en especial, la obstinación de Braden contra Perón, cuando comenzaba la Guerra Fría y se había lanzado la doctrina Truman.

Dos tendencias van a marcar en esos años – 1947/1949 – las relaciones argentino-norteamericanas. Por un lado, Estados Unidos, al asignar prioridad económica y estratégica a la reconstrucción europea y obtener mediante el Plan Marshall una forma de salida a sus productos, relegó a América latina a un segundo plano. Como consecuencia de ello, perdió fuerza el interés de empresarios y exportadores del país del Norte por el mercado argentino, que en el período anterior, durante la embajada de Messersmith, había favorecido la “aproximación” al gobierno de Buenos Aires.

Por otro lado, la administración peronista se afirmó en su rumbo industrialista, proteccionista y nacionalista. Por eso, aun los intereses norteamericanos partidarios de negociar con Perón – aprovechando la industrialización argentina para desplazar la competencia británica y europea –, se oponían al “nacionalismo estrecho y egoísta” de la política económica y, especialmente, a todos los aspectos que contradecían la estrategia de “puertas abiertas” impulsada mundialmente por los Estados Unidos: estatismo, bilateralismo, creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), no incorporación al FMI y al Banco Mundial, restricciones

13 Braden, Spruille, *Diplomats and Demagogues*, Arlington House, Nueva York, pág 361.

14 Ver Rapoport Mario y Claudio Spiguel, *Relaciones tumultuosas. Estados Unidos y el primer peronismo*, Emecé, Buenos Aires, 2009, cap. 7, donde se explica en detalle las razones de la política de Braden hacia la Argentina.

para la expansión de las empresas y del capital financiero norteamericano dentro de la Argentina, Tercera Posición en las relaciones diplomáticas.¹⁵

A partir de entonces, si ya no se retornaría a políticas de coacción y distancia practicadas en el pasado, Washington desplegó hasta mediados de 1949 una presión económica selectiva. Buscaba forzar, vía negociaciones diplomáticas a través de la embajada local, el abandono del “nacionalismo autárquico” por parte del equipo de Miguel Miranda, el empresario industrial que presidía el Banco Central y el IAPI. Para ello se apoyaba en las dificultades económicas y financieras de la Argentina, procurando influir sobre el Presidente, y afianzar al mismo tiempo las relaciones con el canciller Juan Atilio Bramuglia, el general Sosa Molina, Ministro de Guerra, y otros funcionarios considerados “moderados” con respecto a los nacionalistas “extremos”.

En lo inmediato, Guy Ray, el Encargado de Negocios norteamericano aseguró a Bramuglia que los vínculos entre los dos países conservarían la base amistosa con la que venían desarrollándose con Messersmith y lo mismo expresó el nuevo embajador James Bruce, por instrucciones de Truman, cuando presentó sus credenciales a Perón el 23 de agosto. Sin embargo las condiciones económicas y políticas habían cambiado en forma abrupta.

A mediados de agosto de 1947, la embajada daba una caracterización del gobierno local que resultaba alejada de las esperanzas que Messersmith había tenido en cuanto a poder orientarlo hacia un rumbo más “libre empresista”. En cambio, – según Ray – “[...] la tendencia de Perón y de sus más cercanos colaboradores es intensamente nacionalista e inclinada hacia el control gubernamental de la economía [...]”. Por esa razón, para el diplomático, la mayoría de los hombres de negocios norteamericanos y británicos eran opositores a ese gobierno y predecían confidencialmente su caída en un futuro cercano. “Tales predicciones – afirmaba Ray – se han hecho en forma regular desde que Perón llegó al poder pero parecen estar basadas más en esperanzas que en una verdadera convicción [...]”. Según él, sin embargo, la seria situación económica y financiera se estaba volviendo una amenaza real aunque no resultaba aún lo suficientemente aguda.¹⁶

Diversos conflictos con intereses económicos norteamericanos se abrían paso en el período: por ejemplo, en materia de transporte marítimo o con las empresas petroleras radicadas en el país. Pero el 20 de agosto de 1947, un acontecimiento decisivo profundizaría las dificultades económicas de la Argentina: la inconvertibilidad de la libra, decretada por el Reino Unido con el apoyo norteamericano. Un medida determinada por las agudas dificultades

15 El IAPI, que absorbió las funciones de la Junta Reguladora de Granos, tenía por objetivo en sus inicios transferir recursos del sector externo al proceso de industrialización. Ver Rapoport, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, cap. 4, Emecé, Buenos Aires, 2008.

16 Ray al Secretario de Estado, Buenos Aires, 14/8/1947, Foreign Relations of the United States (FRUS) 1947, vol.VIII, págs. 206-207.

de la balanza de pagos británica, al borde de tener que apelar a sus reservas en oro mientras el escaso remanente del gran préstamo que Washington le había otorgado estaba a punto de evaporarse. Fue una decisión determinada por causas esencialmente ajenas a las relaciones con la Argentina, pero que hizo naufragar el intento de mantener el esquema triangular argentino-norteamericano-británico en las relaciones comerciales del país.¹⁷

En efecto, a partir de ese momento la Argentina ya no pudo utilizar las divisas obtenidas del comercio con Gran Bretaña, como lo había hecho a partir de la vigencia del Tratado Miranda–Eady, para pagar sus importaciones desde Estados Unidos. Se profundizaba la “escasez de dólares”; ya mermadas las reservas en esa moneda por las compras anteriores, el rescate de la deuda externa y las nacionalizaciones.¹⁸

Esto amenazaba el desarrollo del plan de industrialización, cuyo avance dependía de la adquisición de maquinarias, insumos y combustible en el exterior. Aun cuando se contaba con un superávit en monedas inconvertibles (las europeas), el abastecimiento desde el viejo continente y la propia Gran Bretaña estaba restringido por las dificultades de esas economías y por la consiguiente escasez y encarecimiento de los bienes requeridos.

Pese a ello, desde la segunda mitad de 1947, el gobierno argentino debió reducir los permisos de importación desde Estados Unidos y tratar de canalizarlos en lo posible desde Gran Bretaña y otros países europeos. Los dólares debían gastarse en adquisiciones imprescindibles. Se aplicaron también nuevas regulaciones sobre las inversiones de capital extranjero, limitando la remisión de dividendos. Miranda explicaba a los diplomáticos norteamericanos que esas circulares del Banco Central eran transitorias y estaban diseñadas para “condiciones de emergencia”.

Un informe de la embajada norteamericana afirmaba al respecto: “cualquier actitud liberal de parte del gobierno argentino, concerniente a transferencias de capital o remisiones de ganancias, dependerá de la mejoría en la posición en dólares a través de los canales comerciales o de que se reconozca la necesidad de atraer un creciente volumen de fondos extranjeros al país [...]. La tendencia es la de rechazar permisos de importación en dólares para productos que puedan ser comprados en Europa, aun cuando el precio sea mucho más elevado y los bienes provistos, inadecuados [...]”. Por otro lado –continuaba el informe–, “La acentuación de los principios del bilateralismo también implicará, con la conclusión de un acuerdo satisfactorio con Gran Bretaña, que las importaciones inglesas se vean favorecidas [...]”. En cambio, resultaba difícil pronosticar si el Reino Unido estaba

17 Ver una reconstrucción detallada y precisa en Skupch, Pedro, “Las relaciones anglo-argentinas en la postguerra: entre la convertibilidad y el bilateralismo” (artículo inédito), 2008.

18 El Tratado Miranda-Eady, firmado entre Buenos Aires y Londres en septiembre de 1946, negociaba la nacionalización parcial de los ferrocarriles y un acuerdo de intercambio comercial, pero no entró en vigencia. Los ferrocarriles se nacionalizarían totalmente en febrero de 1948, por el Pacto Andes.

en condiciones de fabricar y exportar a la Argentina en cantidades suficientes los bienes que este país necesitaba.¹⁹

El informe concluía: “Las perspectivas para las importaciones norteamericanas [...] no son brillantes en el presente [...]. [Una] probable mejoría en la existencia de dólares podría resultar de compras norteamericanas de alimentos en la Argentina para los necesitados países de Europa”.²⁰

Por otra parte, se hacían públicas las quejas de intereses empresarios y exportadores norteamericanos, por la imposibilidad de remitir ganancias al exterior u obtener licencias de importación. Esas quejas se concentraban en la figura de Miranda, que en julio había pasado a ser la cabeza del nuevo Consejo Económico Nacional, que debería, a partir de allí, orientar la economía local.²¹

Miranda replicaba que los escasos dólares había que usarlos para lo esencial, como las compras de gasolina. Sostenía que mientras la Argentina continuara exportando a países que no podían pagar con dólares, como se había visto forzada a hacerlo, se limitaban las necesarias reservas en esa divisa para llevar adelante su plan de industrialización. La solución a todo el problema, en beneficio de los intereses argentinos y norteamericanos – insistía Miranda – se hallaba en manos de los Estados Unidos. Se refería a posibles ventas a ese país con destino final en las zonas ocupadas, al lanzamiento del Plan Marshall y a la participación argentina como proveedor.

Dando un paso adelante, el 26 de septiembre de 1947, el presidente Perón iniciaba una serie desacostumbrada de conferencias con banqueros, hombres de negocios e industriales insinuando la proximidad de una nueva fase de la economía argentina con un retiro gradual del control gubernamental y una mayor libertad para la empresa privada. Al mismo tiempo, manifestaba que tenía el propósito de continuar su vigilancia general sobre aspectos fundamentales del programa económico.

El *New York Times* del día 27 manifestaba, a propósito de estas conferencias, que “algunos economistas tienden a reconocer en el Presidente la sincera intención de unir todos los elementos en apoyo a su esfuerzo, el cual hasta ahora se ha considerado como seriamente afectado por la falta de una colaboración experta en el aspecto ejecutivo. Sin embargo, al levantarse el Sr. Perón para dirigirse a banqueros importantes, se pudo observar que Miguel Miranda, presidente del Banco Central, ocupaba todavía un asiento a su lado. Muchos hombres de negocios, tanto de la Argentina como extranjeros, creen que la situación no conformará sus

19 Informe del Consejero para asuntos económicos de la embajada, J. Greenup, en Bruce al Secretario de Estado, 18/11/1947, FRUS, 1947, vol. VIII, págs. 273-276. Hasta mediados de 1947, las empresas extranjeras no tenían límites legales para remitir sus dividendos.

20 *Idem ibidem*.

21 Ray al Secretario de Estado, Buenos Aires, 1/4/1948, United States National Archives (USNA), Department of State (DS), 811.503135/4-148.

aspiraciones mientras el señor Miranda esté a la cabeza del omnipotente Consejo Económico Nacional, que domina el programa del gobierno sobre importación y exportación”.

Una problemática decisiva era la de las exportaciones argentinas de alimentos a Europa. En principio, Washington, al ser formulado el Plan Marshall, contemplaba que la Argentina pudiera ofrecer alimentos, fundamentalmente cereales, a ser pagados en dólares para abastecer al mercado europeo. Inclusive el país del Norte realizó ese año compras de maíz argentino para reexportarlo a las zonas ocupadas. Informes de la Comisión de Cooperación Económica de los países europeos, y del Comité de ayuda externa de la Casa Blanca, presidido por Averrell Harriman, señalaban la relevancia de esa participación. Se recomendaba que el Departamento de Estado la asegurara y Perón y Bramuglia en reiteradas ocasiones manifestaron su voluntad de hacerlo.²²

Sucedía que si bien uno de los objetivos fundamentales del Plan Marshall radicaba en facilitar e incrementar las exportaciones norteamericanas, en 1947 se preveía en materia de alimentos y otras materias primas, que la demanda no podría ser cubierta exclusivamente por los Estados Unidos. El agro norteamericano podría proveer un 55% de las necesidades de Europa Occidental. El resto debería comprarse en otros lados. La producción latinoamericana, y dentro de ella, muy especialmente, la de alimentos de la Argentina, tradicional proveedora de Europa, deberían cubrir esa brecha. Los proveedores bajo el Programa de Recuperación Europea (ERP) recibirían dólares que podrían aplicar a comprar bienes estadounidenses, reconstituyéndose así el multilateralismo comercial mundial. Una situación esperanzadora tanto para la Argentina y su plan de industrialización como para los vínculos económicos bilaterales con los Estados Unidos, pues podía solucionar los problemas derivados de la “escasez de dólares” y la inconvertibilidad de las monedas europeas.²³

Esa perspectiva era también explícitamente considerada por los planificadores del Norte: “la ayuda se da directamente a los dieciséis países del Programa de Reconstrucción Europea (ERP) y a Alemania Occidental [pero esto] no quiere decir que otros no se beneficiarán indirectamente. [...] las otras Américas pueden proveer bajo el ERP cerca de la mitad de las exportaciones requeridas [...]. América Latina y Canadá obtendrán entonces acceso al mercado estadounidense con dólares obtenidos en pago por las compras *off shore* del Programa”.²⁴

22 Marshall a la Embajada en Argentina, Washington, 12/9/1947 y Lovett a la Embajada en la Argentina, 26/9/1947, FRUS 1947, vol.VIII, págs. 306-307; “European Recovery and American Aid”, *A report by the President's Committee on Foreign Aid*, Washington, 7/11/1947, USNA, DS.

23 Harris, Seymour, *The European Recovery Program*, Harvard University Press, Cambridge, 1948, págs. 175 y 212-213.

24 Harris, S., *op.cit.*, págs. 65-66 y 209-214. En materia de commodities agrícolas, se calculaba que Latinoamérica y el Canadá podrían en principio proveer cerca del 60 % de un total esperado de U\$S 19.600 millones.

Sin embargo, durante este período la prioridad otorgada a la recuperación europea condicionó toda la orientación y las tácticas de los diplomáticos norteamericanos en sus relaciones con el gobierno peronista. Por un lado, debían tratar de lograr que la Argentina continuara importando de los países europeos y abonando con las divisas inconvertibles que recibía por sus exportaciones, a fin de apoyar la recuperación industrial del viejo continente. Por el otro, se respaldaron los reclamos europeos frente a los precios exigidos por el IAPI por sus exportaciones, especialmente el precio del trigo. Esos reclamos se conjugaban con la oposición al control estatal del comercio exterior a través de esa institución, que limitaba las ganancias de las grandes empresas internacionales exportadoras de cereales. Esta crítica se esgrimía a pesar de la existencia de organismos similares de compra en los Estados Unidos y Europa.²⁵

No se trataba sólo de una táctica de los diplomáticos involucrados, sino de una orientación general de Washington. Sobre el tema, el experto norteamericano Seymour Harris opinaba: “uno de los problemas que irrita al ERP son los precios cobrados por las otras Américas [América latina] por bienes a ser financiados por los Estados Unidos. Esto es parte de un problema más amplio, especialmente relacionado con la Argentina [que cobraba un precio más alto por el trigo] succionado por una organización estatal de comercio; y, sin embargo, ese país vino recibiendo una desproporcionada parte de bienes escasos – por ejemplo, en seis meses de 1947, 10,6% de las exportaciones [norteamericanas] de acero, y 9,5% de productos químicos industriales –. El Comité Herter [de ayuda externa del congreso estadounidense] podría usar los controles de exportación como un arma para forzar a la Argentina a cooperar en el programa ERP, extendiendo generosos créditos, vendiendo a precios razonables y apoyando los esquemas internacionales de distribución”.²⁶

El Congreso norteamericano jugaba un papel clave en la formulación de esta política respecto de la Argentina, así como la Agencia de Cooperación Económica (ECA), organización administradora del los fondos del Programa, independiente de los Departamentos de Estado y de Comercio, con gran número de hombres de negocios entre sus funcionarios.²⁷

25 Ver Macdonald, Callum, “The United States, Britain and Argentina in the years immediately after the Second World War”, en Di Tella, Guido y D. C. M. Platt (eds.), *The Political Economy of Argentina*, Macmillan, Oxford, 1986.

26 Efectivamente el Comité Herter para la Ayuda Externa del Congreso norteamericano recomendó en las negociaciones la utilización de esos instrumentos en vista de las necesidades urgentes de la Argentina en materia de bienes de capital, acero y productos químicos a cambio de lograr la baja del precio del trigo argentino, contando todavía con la necesidad de que la Argentina fuera proveedor bajo el Plan Marshall. Nótese también el señalamiento sobre la destacada participación de la Argentina, “desproporcionada” según el autor, como receptor de bienes escasos desde los Estados Unidos en el período anterior; Harris, S. (1948), *op. cit.*, págs. 65-66. Ver también Giacalone, Rita, A., *From bad neighbors to reluctant partners: Argentina and the United States, 1946-1950* (Tesis doctoral), Indiana University, Indiana, 1977, págs. 162-163.

27 Ver Skupch, Pedro, “La crisis externa británica de 1947, el Plan Marshall y la Argentina”, *XXI Jornadas de Historia Económica*, Caseros (Buenos Aires), 2008.

Frente a la crítica por los altos precios del trigo, Miranda planteó a fines de 1947 a los funcionarios norteamericanos que “la Argentina aceptaría vender trigo a precios del mercado mundial, a condición de poder comprar equipos y material en los Estados Unidos a los mismos precios que cualquier ciudadano americano [...]. Explicó que frecuentemente la Argentina se veía forzada a comprar a precios “del mercado negro”. Bruce observaba: “Las afirmaciones de Miranda parecen tener sustancia y es esperable que el Departamento considere las posibilidades de remediar la situación [facilitando la canalización de equipos y materiales a la Argentina, frente a las limitaciones que regulaban en Estados Unidos las exportaciones norteamericanas] porque esto es muy importante en conexión con la cooperación argentina en el Plan Marshall”.²⁸

Pero un Comité del Congreso estadounidense se opuso a un acuerdo semejante porque fortalecería el papel del IAPI como exportador e importador estatal.²⁹ En general, en el Congreso y el gobierno norteamericanos se proclamaba el apoyo al comercio a través de “empresas privadas”; también lo recomendaba la Ley de asistencia al exterior que se dictó en 1948. En particular, respecto del Plan Marshall, se debían “usar en la máxima extensión posible canales de comercio privado, tanto en los proveedores como en los países participantes.” Sin embargo, para evitar la competencia, los sobrepuestos y el despilfarro de fondos, en realidad, y pese a las recetas hacia terceros países como la Argentina, los Estados centralizaron y canalizaron el intercambio previsto. “Sin la intervención de los gobiernos, decía Harris, las compras no se harían.”³⁰

Para la Argentina y para el avance del plan de industrialización impulsado por el gobierno peronista – que exigía la importación de bienes de capital, insumos esenciales y petróleo – se conjugaban varios factores adversos: a) la “escasez de dólares”, debido a que el grueso de las exportaciones argentinas era pagado con libras y otras monedas inconvertibles y al déficit estructural de la balanza comercial con los Estados Unidos; b) las importaciones desde Gran Bretaña y Europa de esos bienes, que eran más caras y difíciles de conseguir (de allí las exigencias argentinas de obtener bienes “esenciales” a cambio de las carnes en las negociaciones argentino-británicas) y c) también las importaciones que la Argentina efectuaba desde el país del Norte se volvían más caras y escasas, debido a la inflación internacional por la intensa demanda mundial de los bienes norteamericanos, hecho que había conducido al gobierno estadounidense a implantar controles de exportación para no desabastecer su propio mercado. Esta tendencia se profundizaría con el desarrollo

28 Bruce al Secretario de Estado, Buenos Aires, 15/11/1947, FRUS 1947, vol.VIII, págs. 311-312.

29 Cafiero, Antonio, *De la Economía social justicialista al régimen liberal capitalista*, Eudeba, Buenos Aires, 1974, pág. 229; *New York Times*, 26/5/1948. En su oposición a la política económica argentina, un Comité del Senado norteamericano, llegó a proponer incluir en una reglamentación la prohibición de todo comercio entre los países europeos y la Argentina salvo a través de la ECA.

30 Harris, S. (1948), *op.cit.*.pás.176-177.

del Plan Marshall que canalizaría las exportaciones norteamericanas hacia Europa occidental, afectando el abastecimiento de terceros países.

La Memoria del Banco Central argentino de 1947 resumía claramente la situación: “Las dos terceras partes de las exportaciones argentinas se destinan a países con convenio, en tanto el grueso de nuestras compras debe realizarse en Estados Unidos de Norteamérica, a causa de la lentitud con que opera la reconversión de los países europeos. La intensa demanda de productos de toda índole que soporta aquel mercado [...] ha provocado nuevos aumentos de precios de sus productos y determinó la reimplantación de sistemas de racionamiento por las autoridades norteamericanas”.³¹

Hacia fines de aquel año, Miranda protestaba ante un funcionario belga por el perjuicio que ocasionaban al país los pagos con libras inconvertibles por parte del Reino Unido, pero reconocía que sólo sería posible el pago en dólares bajo el Programa de Recuperación Europea. Sabía que probablemente debería aceptar cobrar un precio más bajo por el trigo, aproximado al de Chicago, a fin de poder recibir los dólares del Plan por los embarques a Europa. Pero señalaba que, en realidad, los precios del maíz argentino eran menores que los de Estados Unidos, y los de la carne más de diez veces, y planteaba que Gran Bretaña debía pagar un precio más elevado por este último producto.³²

En suma, Miranda y el gobierno argentino buscaban a través de su política comercial externa, contrarrestar el deterioro de los términos del intercambio y lograr mantener el abastecimiento de los bienes necesarios para la industrialización; que en el caso de las importaciones en dólares provenientes de Norteamérica sólo serían posible a través de la participación argentina como proveedora bajo el Plan Marshall.³³

“Miranda enfatiza la desesperada necesidad de dólares por parte de la Argentina y su posición personal está ampliamente ligada a su capacidad para obtener esas divisas”, informaba el embajador Bruce al Secretario de Estado. Esta situación afectaba las relaciones económicas bilaterales. Por un lado, crecía aceleradamente la deuda comercial con exportadores norteamericanos, que llegó

31 Banco Central de la República Argentina, *Memoria Anual*, 1947, pág. 9.

32 Memorándum de Conversación, por el Secretario Asistente Armour, Washington, 9/12/1947, FRUS 1947, vol. VIII, págs. 313-314.

33 En realidad, como ha señalado J. Fodor, no existían “precios mundiales” establecidos por un mercado impersonal. “No existía un ‘mercado mundial’. Sólo había acuerdos bilaterales y unos pocos acuerdos internacionales”. La política de precios argentina respecto de sus productos exportables estuvo vinculada primero a la necesidad de acceder a importaciones cada vez más caras y escasas, por las regulaciones estatales de las potencias proveedoras, y luego a la posibilidad de obtención de dólares del Plan Marshall para facilitar esas importaciones desde Estados Unidos. “La Argentina había usado todo su poder negociador, pero no teniendo la posición de fuerza de los Estados Unidos, no podía obtener precios similares. Esos precios, de todas formas, no significaron un aumento del abastecimiento de las importaciones necesarias”. Fodor, Jorge, “Perón’s policies for agricultural exports, 1946-1948: dogmatism or common sense?” en Rock, David (ed.), *Argentina in the Twentieth Century*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1975, págs. 156-157.

a sumar U\$S 780 millones en el primer trimestre del año '48, mientras que las exportaciones hacia el país del norte reportaban 330 millones. Por otro, se acumulaban ganancias de las empresas norteamericanas que éstas no podían remitir al exterior.³⁴

A partir de 1948, el gobierno de EEUU y sus diplomáticos en Buenos Aires utilizaron la promesa de la participación argentina dentro del ERP, en tanto país proveedor. Pero la misma se irá difiriendo para presionar a favor de la baja de los precios que la Argentina exigía en su comercio con Gran Bretaña y otras naciones europeas. También para lograr concesiones favorables a los intereses norteamericanos.³⁵

Por otra parte, en el mismo año hubo una mejora importante de la situación alimenticia en el mundo. El surplus del grano exportable fue el más grande desde 1931. Los Estados Unidos exportaron el 44% del total de granos, comparado con sólo el 2% en el período 1934-38. Esto originaba la caída de los precios de las materias primas, mientras no existía declinación de los precios industriales.³⁶

En función de estos datos, un Informe de Inteligencia del Departamento de Estado de mediados de 1948 fundamentaba su política hacia la Argentina: “Los nacionalistas a ultranza, máximos responsables de que el gobierno argentino no llegara a un arreglo con las compañías petroleras extranjeras, estuvieron en desacuerdo con Miranda, a quien se considera el arbitro final en cuestiones de política económica [...]. Sin embargo, Miranda, pese a su adhesión teórica a favor de la empresa privada, también ha hecho mucho para desalentar a los inversores estadounidenses. La gran expansión del IAPI [...] fue reduciendo gran parte del negocio de esas compañías que operaban en la Argentina”. En última instancia, el informe concluía: “Si el gobierno es incapaz de pagar por su industrialización con dólares obtenidos libremente, por su cuenta, como aparentemente había previsto hacerlo, debe pagarlo en concesiones y garantías para las compañías norteamericanas [...]. Pero estas concesiones a los inversores extranjeros involucran un cambio en la naturaleza de la política argentina, exterior e interna, tal como la desarrolla el actual gobierno”.³⁷

Una misión brasileño-norteamericana que estudió las condiciones de la economía de Brasil en aquella época, formulaba en este sentido diversas recomendaciones para promover la inversión de capitales norteamericanos en ese país, calculando que “aproximadamente un tercio de las necesidades de desarrollo [...] pueden satisfacerse únicamente con asistencia de capital extranjero”. Tales recomendaciones incluían los siguientes puntos: “autorización para remisión de

34 Bruce al Secretario de Estado, Buenos Aires, 29/9/1947, FRUS 1947, vol. VIII, págs. 308-309.

35 Inclusive, el Comité Herter para la Ayuda Externa del Congreso norteamericano recomendó el uso en las negociaciones, de las necesidades urgentes de la Argentina en bienes de capital, acero y productos químicos a cambio de lograr la baja del precio del trigo. Ver Giacalone, R. (1977), *op. cit.*, págs. 162-163

36 Cifras del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Informe Anual 1948.

37 “Argentine Foreign Policy” OIR N° 4714, USNA, DS.

dividendos y transferencia de capitales y garantías adecuadas para la conversión de cruzeiros en dólares, las cuales serán estipuladas por un ‘tratado de inversión’; rebaja de “los impuestos a los ingresos derivados de explotación de zonas subdesarrolladas, evitando la doble imposición internacional”; y disminución “del saldo de obligaciones impagas que actualmente mantiene [Brasil] con los exportadores norteamericanos”. La conclusión de Antonio Cafiero, agregado comercial de la Embajada argentina en Washington, luego de leer ese informe, era que la economía capitalista norteamericana había llegado a un “considerable grado de saturación”. Por lo tanto, la inversión en el exterior constituía “una válvula de escape a la acumulación de capital y, dada la definitiva y enorme balanza comercial favorable del país, la colocación de tales inversiones, [constituían] una fuente de dólares en el exterior”.³⁸ Estaban resumidos allí los principales diagnósticos y exigencias norteamericanos.

A su vez, el embajador Bruce, en junio de 1948, exponía sus percepciones y expectativas en forma más específica en relación con el gobierno argentino. “Hay fuertes elementos nacionalistas en el gobierno de Perón que se oponen a cualquier forma de cooperación con los Estados Unidos. [Sin embargo] Perón puede ser influido y está llegando cada vez más al entendimiento de que la cooperación con Estados Unidos es deseable [...]. El presidente ha expresado que si la Argentina recibe considerables cantidades de dólares como resultado de la operación del ERP, se establecerían ciertas ventajas para los intereses económicos estadounidenses. Ha enfatizado repetidamente que comprende nuestros argumentos de que no se puede esperar que el capital norteamericano sea atraído a la Argentina a menos que mejoren las condiciones respecto de la libertad de prensa, las libertades civiles y la libre empresa. Esperamos comenzar en breve negociaciones con respecto al trato a las empresas norteamericanas; sólo el tiempo dirá que progreso seremos capaces de lograr.”³⁹

Frente a este complejo panorama, el gobierno peronista mantuvo hasta donde pudo, los rasgos esenciales de su política económica e internacional. Pensaba, quizá, que podía ganar tiempo y obtener mejores condiciones de negociación, a lo que contribuía su creencia en la inminencia de una tercera guerra mundial.⁴⁰

El Plan Marshall y el “diablo”

En 1948, la cuestión de la participación de la Argentina, como proveedora de Europa Occidental con financiación del Plan Marshall, recibiendo dólares a

38 Cafiero, Antonio, Informe N° XVIII “El nuevo y audaz programa de inversiones del presidente Truman”, Washington, 23/3/1949, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina (AMREC).

39 Bruce al Secretario de Estado, Buenos Aires, 3/6/1948, FRUS 1948, vol. IX, pág. 289.

40 Bruce a Acheson, Bs. As., 4/1/1949, USNA, DS, 611.353/1-449. Hasta 1952, en sus artículos firmados con el seudónimo de Descartes, Perón advertía sobre la posibilidad de una nueva guerra mundial, cf., Descartes, *Política y estrategia*, Buenos Aires, 1953.

cambio de sus ventas, pasó a ser un tema político de primer orden en las relaciones argentino-estadounidenses.

En marzo-abril, durante la conferencia interamericana de Bogotá, los reclamos latinoamericanos de apoyo a su desarrollo económico a través de una asistencia financiera gubernamental por parte de los Estados Unidos habían chocado nuevamente con la estrategia de Washington de priorizar la reconstrucción europea. No habría nada semejante para América Latina.⁴¹ El Secretario de Estado planteó claramente en su discurso que sería la recuperación del viejo continente la que traería la solución: pronto América latina recibiría los beneficios del gasto en dólares del Plan. Aunque no lo mencionó explícitamente, sus afirmaciones parecían especialmente dirigidas a la Argentina, que jugaba el papel más significativo como proveedora de alimentos a Europa. Bramuglia declararía luego a intereses empresarios en Buenos Aires que Marshall le había dado seguridades al respecto.⁴²

Para la política económica del gobierno peronista, afectado por la inconvertibilidad de las monedas europeas, la perspectiva de ventas a Europa con financiación en dólares del ERP aparecía como una solución. De ella dependía la continuidad de las importaciones desde Estados Unidos, fundamentales para el plan de industrialización.

Mientras se iban demorando eventuales compras, las promesas de participación argentina y la dilatación de su concreción fue utilizada por Washington y la diplomacia norteamericana como un arma de presión para obtener concesiones. Apuntaban también a forzar la baja del precio de venta del trigo argentino, a liberalizar las condiciones para la remisión de beneficios de las empresas norteamericanas, a restringir o eliminar el rol del IAPI en las exportaciones; en suma, una política de presiones dirigidas al abandono del plan económico llevado adelante por el gobierno y encarnado en la figura de Miranda.

De ese modo, anunciados en abril de 1948 los primeros montos de asistencia financiera, un funcionario de la ECA dio seguridades ante el Congreso que no se preveían compras en la Argentina “en la medida en que eso esté bajo nuestro control”. Se informaría a los gobiernos europeos que no se aprobarían autorizaciones de compras, debido a los altos precios del IAPI.

Por su parte, Miranda ya había manifestado anteriormente que apenas ingresaran dólares al país por las ventas bajo el Plan Marshall, se eliminarían las restricciones a la remisión de dividendos en dólares para las empresas extranjeras. A fin de mayo, el gobierno argentino concedió rebajar el precio del trigo y venderlo al de Chicago más el costo de transporte de los puertos del Golfo de México.⁴³

41 Sobre la política de EE.UU. en América latina en la posguerra, ver Green, David, “The Cold War Comes to Latin America”, en Bernstein, B. J. (1970), *op.cit.*

42 *New York Times*, 30 y 31/10/1948.

43 *New York Times*, 13/6/1948; Bruce a Marshall 19/11/1948, USNA, DS 711..35/11-1948

Así, el gobierno argentino se anticipaba a la llegada a Buenos Aires, en junio, de una “misión exploratoria” del Plan Marshall, encabezada por un asesor de la ECA, Struve Hensel, ex secretario asistente de la Marina Norteamericana. Éste, en conferencia de prensa, hizo el resonante anuncio de que no estaban previstas compras con financiación de la ECA en la Argentina en los siguientes seis meses. Frente a los reclamos locales, acompañó este anuncio con alguna afirmación provocativa respecto de que el gobierno de los Estados Unidos “no era una agencia de rescate”, aunque dejó abierta una puerta afirmando que se buscaba realizar compras en el país.

Hasta mediados de 1948, la política de la ECA fue paralela a la táctica de la embajada para presionar al gobierno peronista a fin de obtener concesiones, con la promesa de participación en el Plan. Al mismo tiempo, aquella agencia no sólo demoró la autorización de compras sino que buscó reforzar esa política con discriminaciones deliberadas respecto del comercio argentino con Europa a través de los convenios y divisas inconvertibles, al tiempo que buscaba limitarlo con el ofrecimiento de ventas – financiadas con sus dólares – de productos agrícolas de países competidores como Australia o Canadá al viejo continente.⁴⁴ Las discriminaciones, documentadas más tarde por el Departamento de Estado, fueron acompañadas de declaraciones de algunos funcionarios de la ECA que explicitaban de modo provocativo su oposición a la política económica argentina y buscaban “poner a la Argentina de rodillas”.⁴⁵

Estos hechos llegaron a poner en aprietos las negociaciones que el Departamento de Estado y el embajador Bruce llevaban adelante con el gobierno de Perón, elevando la tensión política en la Argentina. El embajador viajó personalmente a Washington en agosto para reclamar por aquellas declaraciones mientras en Buenos Aires las críticas y los ataques a los Estados Unidos crecían.⁴⁶

Sin embargo, promediando el año 48, la falta de compras en la Argentina con financiación del Plan Marshall ya no se debió esencialmente a la política de presiones ejercidas sobre el gobierno peronista, sino a factores estructurales que

44 Esto contravenía la legislación que reservaba los dólares del programa para compras europeas que no pudieran ser hechas en otras divisas. Así a lo largo de 1948 la ECA financió 360 millones de dólares en ventas desde Canadá y Australia frente a un escaso millón cien mil dólares en la Argentina. Ver Memorándum del Departamento de Estado sobre discriminación por la ECA contra la Argentina, 25/01/1949, adjunto a Tewksbury a Bruce, 25/1/1949, USNA, DS 840.50 Recovery/1-2549; Escudé, Carlos, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1983, págs. 323-328.

45 Ver la actuación de Fitzgerald, Kunze y otros funcionarios de la ECA en Escudé, C. (1983) *ibidem* y; Dorn, Glenn, J., *Peronistas and New Dealers. U.S.-Argentine Rivalry (1946-1950)*, University Press of the South, New Orleans, 2005, págs.252-258.

46 El embajador elevó un memorándum al presidente Truman, planteando la necesidad del cese de las discriminaciones operadas por los funcionarios de la ECA, pese a que la Argentina había aceptado rebajar el precio del trigo, y que sólo se permitieran declaraciones públicas de Paul Hoffman y Howard Bruce y no de funcionarios menores; Bruce al Secretario de Estado, 14/7/1948 FRUS 1948, vol. IX, pág. 325; Bruce a Marshall 19/11/1948 USNA, DS 711.35/11-1948; ver diversas interpretaciones sobre las contradicciones entre la ECA y el Departamento de Estado en Giacalone, R. (1977), *op.cit.*, págs. 166-167 y Dorn, G. (2005), *op.cit.*, págs. 258-262.

inevitablemente dejaron de lado al país y a toda América latina. En el verano del Hemisferio Norte se conocieron los datos de cosechas récord de trigo en Estados Unidos, Canadá y Australia. También la agricultura europea se recuperaba con gran rapidez. Estos hechos determinaron un cambio general en el abastecimiento agrícola mundial respecto de los años anteriores. En el caso estadounidense, se conjugaron buenas condiciones climáticas con la maduración de cambios tecnológicos y en la producción que fueron un resultado a largo plazo de la política agrícola del New Deal de apoyo a los farmers, inaugurada con la Ley Agrícola de 1938. Esa ley propiciaba préstamos de largo plazo, pagaderos con parte de la producción, garantías de precio, etc. Las exportaciones agrícolas norteamericanas se multiplicaron varias veces por encima de los niveles anteriores a la guerra.⁴⁷

Seymour Harris, uno de los autores intelectuales del ERP, reseñaba los temores del sector agrícola: “Los continuos avances en la tecnología, según la mayoría de los economistas vinculados a la agricultura, traerán una vez más superproducción y el colapso de los mercados. [...] Existe ciertamente un peligro de que el gobierno use el ERP como un medio para disponer de los excedentes agrícolas en el exterior [...]”.⁴⁸ En esas condiciones, el gobierno norteamericano garantizó un precio sostén para el trigo y canalizó los excedentes hacia Europa Occidental. En abril de 1948, en el debate sobre la aprobación del ERP en el Congreso norteamericano, el Secretario de Agricultura, Clinton Anderson, había defendido el plan con el fundamento explícito de que el mismo garantizaría mercados para la producción de trigo, algodón, tabaco, arroz, etc. Entonces, los grupos vinculados al lobby agrícola incluyeron en el programa una cláusula prohibiendo compras fuera del país si existían excedentes suficientes en los Estados Unidos.

En la medida en que el Plan Marshall había sido diseñado con el objetivo, entre otros, de mantener el nivel de actividad de la economía estadounidense en tiempos de paz y conjurar el fantasma de una nueva depresión, la recuperación agrícola implicó inevitablemente la exclusión de terceros proveedores con cuyas exportaciones se contaba hasta entonces para completar el abastecimiento a Europa. A esta realidad se sumaba el peso político del “Farm bloc” (bloque de intereses agrarios), en un año en que se jugaba la reelección de Truman, quien debía asegurarse el voto de las regiones agrarias en disputa con los republicanos.

Por otra parte, este fue el comienzo abrupto de un proceso de largo plazo que modificó la configuración del mercado alimentario mundial. Estados Unidos se convirtió en un gran exportador. Europa inició una política dirigida al creciente autoabastecimiento y se fue profundizando la tendencia al deterioro de los términos del intercambio para los países productores de materias primas y

47 Cf. Skupch, Pedro, (2008). *op. cit.*

48 Harris, S. (1948), *op. cit.*, págs. 224-226.

alimentos. El lugar tradicional ocupado por la Argentina como exportadora de ellos se redujo pronunciadamente.⁴⁹

En suma, Washington y sus diplomáticos utilizaron al Plan Marshall como herramienta para presionar al gobierno peronista y lograr la modificación de su política económica; grupos de interés hostiles a la Argentina de Perón, con eco en el Congreso, impusieron a través de funcionarios de la ECA una discriminación deliberada contra las exportaciones argentinas – a veces poniendo en cuestión el éxito de las tácticas diplomáticas y profundizando el conflicto político. Sin embargo, lo decisivo y principal de la imposibilidad argentina de acceder a esas ventas fue que el programa era de por sí discriminatorio para un país competidor de los excedentes norteamericanos. Más aún, el Plan Marshall por su propia naturaleza discriminaba, de hecho, a favor de la colocación de los excedentes agrícolas estadounidenses y en contra de América latina en general.

Así lo confirma un documento del Departamento de Estado que en enero de 1949 enumeraba las discriminaciones producidas por la ECA a la Argentina. Allí, se reflejaban las contradicciones surgidas entre la ECA y el Departamento de Estado, con la actuación de los funcionarios de aquel organismo “sin conocimiento ni la aprobación de sus superiores”. Se anunciaba que esa descoordinación ya había sido corregida y ahora se imponía “contrarrestar las impresiones infortunadamente creadas en Argentina y Europa por las repetidas discriminaciones y encontrar oportunidades para autorizar compras en la Argentina”.

Sin embargo, el mismo documento reconocía: “El ERP en su totalidad es, en un sentido muy real, discriminatorio contra América latina [...]. Además, en la legislación de la ECA, está la discriminación explícita o implícita en favor de los Estados Unidos [...]”. Con respecto al caso argentino afirmaba: “aunque las naciones participantes tenían gran demanda de los productos argentinos durante 1948, esta demanda sería efectiva si estos países podían vender sus exportaciones u obtener créditos de la Argentina, o si la ECA estaba dispuesta a financiar sus compras. Donde la demanda era de productos de los que se tenían excedentes exportables, tanto la legislación como el gobierno [de Washington] tendieron a hacer efectiva esa demanda [allí mismo]. El resultado fue que los Estados Unidos dispusieron de sus excedentes y la Argentina no”.⁵⁰

En igual sentido opinaba el ex ministro de Hacienda Ramón Cereijo: “Este plan configuró una abierta protección de los intereses agropecuarios de ese país a expensas de los exportadores argentinos [...]. A mediados de 1948, las autoridades de dicho plan habían manifestado que comprarían todo excedente de nuestra producción, pero al propio tiempo el Congreso de Estados Unidos dictaba una ley estableciendo dos condiciones: 1) en ningún caso se permitirá que los países

49 Cf. Fodor, J. (1975), *op.cit.*

50 Tewksbury a Bruce, 25/1/1949, Memorandum adjunto sobre discriminaciones de la ECA contra la Argentina, USNA, DS 840.50 Recovery/1-2549.

europeos beneficiados puedan realizar operaciones a precios más elevados que los vigentes en ese momento en el mercado estadounidense y 2) con productos agropecuarios que a juicio del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos fueran declarados en calidad de sobrantes”.⁵¹

Por su parte, los países europeos buscaban aprovechar el forzoso bilateralismo en su comercio con la Argentina ahorrando dólares para destinarlos crecientemente a productos industriales. Esto era apoyado por Washington en los marcos de la prioridad de la reconstrucción europea en la Guerra Fría, aunque la falta de ingresos en dólares por parte de la Argentina afectara al comercio bilateral y a las empresas norteamericanas radicadas en el país que buscaban remitir sus dividendos al exterior: “es además evidente que, como la Argentina está obligada a virar de los Estados Unidos a Europa en busca de sus importaciones esenciales, los déficits comerciales europeos con la Argentina serán más pequeños y la financiación de la ECA, menos necesaria [...]. Las naciones participantes podrán probablemente aumentar sus exportaciones de bienes considerados esenciales por la Argentina [...]. El programa ERP contempla globalmente que la ECA financiará para cada año sucesivo una proporción decreciente de productos agrícolas y una creciente de productos industriales. Todos estos factores obviamente sugieren que la pérdida para la Argentina es irremediable y que la financiación de la ECA en 1949 en el mejor de los casos será pequeña en relación con sus necesidades [...]. Como los países europeos ejercen una considerable libertad de acción al decidir sobre sus fuentes de suministros [...], es importante para nosotros que la Argentina entienda, sin la sombra de una duda, que la ECA autorizará compras en América latina incluyendo a ese país, pero que las naciones europeas decidirán si la compra es efectuada en la Argentina o en otra parte”⁵².

Simultáneamente, la oposición de Washington al plan económico de la Argentina, corporizado en Miranda, conjugaba a) la meta de la reconstrucción de Europa, que requería al principio acentuar, como los británicos, el papel de la Argentina como exportadora de productos agropecuarios baratos, con b) la oposición al tipo de industrialización nacionalista promovida por el gobierno peronista.

Los Estados Unidos fomentaban la creación de condiciones favorables a la inversión extranjera y la expansión de sus capitales y empresas dentro de la Argentina. Según Callum MacDonald, “Washington era hostil a las preferencias acordadas al capital nacional bajo el primer Plan Quinquenal. Se oponía particularmente a la creación de una base de industria pesada significativa en el país”. Desde su punto de vista, ese tipo de desarrollo económico era la base del nacionalismo que confrontaba con los objetivos estadounidenses en el hemisferio y “estaba inextricablemente ligada a la Tercera Posición en política exterior. Buscaba

51 Entrevista a Ramón Cereijo, HOPEA, (*Historia Oral de la Política Exterior Argentina*) Conicet, Buenos Aires, 1987. Ver en igual sentido, Gómez Morales, Alfredo, *Curso de política económica peronista*, Buenos Aires, 1951.

52 Tewksbury a Bruce, 25/1/1949, *idem ibidem*.

crear una Argentina independiente del control de las grandes potencias, algo que no podía ser permitido dentro de la esfera de influencia de Estados Unidos en el ápice de la Guerra Fría. A los ojos de Washington, un cambio en la política [...] era la condición preliminar para el alineamiento argentino con las metas del país del Norte”.⁵³

En un nuevo momento conflictivo que atravesaron posteriormente las relaciones argentino-norteamericanas, Perón, bajo el seudónimo de Descartes, escribiría su famoso artículo en el diario *Democracia*: “Así paga el diablo”. En aquel texto, responsabilizaba a las potencias anglosajonas por la ruptura sorpresiva de los acuerdos previos con la Argentina, con el retorno a la inconvertibilidad de la libra. Así comenzó una acumulación de deudas comerciales argentinas con sus proveedores norteamericanos. “La cesación de la convertibilidad de la libra esterlina fue casi paralela al anuncio del Plan Marshall que, según se comprometió y consta en actas del parlamento yanqui, habría de constituir un plan de recuperación mundial que favorecería a todos. Latinoamérica y en especial Argentina jugarían un papel especial [...] la embajada de los Estados Unidos y los personeros de la ECA aseguraron a nuestro gobierno, con toda clase de garantías verbales, en el sentido de colocar en nuestro país elevadas órdenes de compra, solicitándonos, a la vez, que se reservara al efecto toda nuestra producción. Tampoco en este caso debía el gobierno dudar de la buena fe y de la palabra oficialmente empeñada por el embajador norteamericano Bruce. Por eso no se paralizaron las importaciones provenientes de los Estados Unidos, sino que se prosiguió el abastecimiento esencial de la economía argentina, aun cuando el saldo deudor de los importadores argentinos con los exportadores yanquis se elevó a casi doscientos millones de dólares. Aprobado el Plan Marshall, llega a Buenos Aires el señor Hensel, representante de éste, y ante el estupor del gobierno argentino y del propio embajador de los Estados Unidos, señor Bruce, manifiesta que tal plan es simplemente financiero y que en la Argentina no se compraría nada. Se había consumado el más triste episodio de la mala fe, del incumplimiento y de la falsedad internacionales”.⁵⁴

Esos factores externos no fueron, sin embargo, los únicos que incidieron negativamente. Se conjugaron también con trabas internas a la economía nacional, propias de los ciclos de desarrollo industrial, constituyendo razones importantes para explicar la crisis económica que se iba a producir en 1949 – y duraría hasta 1952 –, preanunciada por la renuncia del tan combatido Miguel Miranda en enero del '49. Mostraba así los techos que había alcanzado en esa etapa el proyecto peronista.⁵⁵

53 MacDonal, Callum., “The US, the Cold War and Perón, 1946-1950”, en Abel, Christopher y Colin Lewis (eds.), *Latin America: Economic Imperialism and the State*, Athlone Press, Londres, 1985, pág. 410.

54 Descartes (Juan Perón), *Política y Estrategia*, Buenos Aires, 1953, pág. 187.

55 Ver Galasso, Norberto, *Perón. Formación, ascenso y caída (1893-1955)*, Colihue, Buenos Aires, 2006, págs. 536-537.

A modo de conclusión

Con la llegada de Perón a la presidencia, la actitud norteamericana hacia la Argentina inició un gradual proceso de redefinición. El pasaje de la Gran Alianza a la Guerra Fría fue conduciendo a un replanteo de las relaciones con Buenos Aires. A ello se agregaba la envergadura del mercado argentino, por entonces el más importante de América Latina, para las exportaciones y potenciales inversiones del país del norte. El nombramiento del embajador Messersmith en Buenos Aires, tenía como propósito mejorar las relaciones mutuas deterioradas durante la guerra.

Sin embargo, pese a la intensificación del comercio bilateral y la normalización de los vínculos diplomáticos, hacia fines de los años 40 esas relaciones no se habían recompuesto totalmente. El plan Marshall que apuntaba a resolver prioritariamente la reconstrucción europea y la colocación de los bienes y capitales norteamericanos en el viejo continente significó un obstáculo importante, sumando a la inconvertibilidad de la libra, a las necesidades insatisfechas del proceso de industrialización argentino y a las tendencias nacionalistas del gobierno. Sobre esos límites operaron promesas y presiones de la diplomacia de Washington y se desarrollaron con dificultad las negociaciones entre ambos países en los inicios del primer peronismo.

Recebido em 01 de março de 2009

Aprovado em 20 de junho 2009

Abstract

The article analyze both the interests and priorities of the foreign economic policy of the United States and the complex relationship between Washington and the peronist government when President Truman impose the Marshall Plan in Europe making more difficult the industrialisation of Argentina.

Resumen

El artículo analiza los intereses y prioridades de la política económica externa de los Estados Unidos y las complejas relaciones entre Washington y el gobierno de Buenos Aires en relación a la puesta en marcha del Plan Marshall de reconstrucción de Europa Occidental. La no participación de la Argentina en él dificultó su proceso de industrialización al restringir su comercio con el viejo continente e impedirle obtener las divisas necesarias para comprar en los EEUU, proveedor fundamental de los bienes que necesitaba.

Palavras-chave: Plan Marshall; Política Económica Externa os Estados Unidos; Relações Washington- Governo Peronista; Industrialização da Argentina.

Key words: Marshall Plan; Foreign Economic Policy of the USA; Relationship Washington-Peronist Government; Industrialisation of Argentina.