

ASOCIACION ARGENTINA DE HISTORIA ECONOMICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO
XXI JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA
Caseros (Pcia. de Buenos Aires)
23–26 de septiembre de 2008
ISBN: 978-950-34-0492-8

El acuerdo D`Abernon - Oyhanarte y la política ferroviaria en la segunda presidencia de Yrigoyen (1928-1930)

Autor: Mario Justo LÓPEZ (UBA)

I. Introducción

El acuerdo de intercambio comercial celebrado entre los gobiernos de Gran Bretaña y de la Argentina en noviembre de 1929, comúnmente conocido como acuerdo D`Abernon - Oyhanarte, no ha recibido suficiente atención por parte de la historiografía. En la bibliografía de difusión apenas si aparecen escuetas menciones, que no informan al respecto y que quitan toda relevancia a aquél¹. En la bibliografía especializada, muy escasa por cierto, el acuerdo ha sido considerado un hecho anómalo, incómodo, que requiere largos razonamientos para acomodarlo a la visión a priori que se ha formado del período. Muchos historiadores parecen haber permanecido detrás de un blindaje formado por las ideas surgidas a partir de la década de 1930, que lanzaron una crítica abarcadora a todo el proceso de modernización iniciado en la segunda mitad del siglo XIX, y que ha resultado indemne a pesar de no mostrarse como explicación satisfactoria frente a una serie de hechos reconstruidos del pasado. Ese blindaje, sobre todo en la versión racionalizada de la teoría de la dependencia, ha llevado a tergiversar, restar importancia o calificar de anómalos a todos los hechos que no se acomodan a él. Entre esos hechos se encuentra el acuerdo motivo de este trabajo². En la medida que se adopta un modelo determinista, que resta todo protagonismo a los seres humanos concretos que producen los acontecimientos, se hace difícil conciliar lo general con lo particular. En la visión dependientista unas naciones imponen su voluntad sobre otras, sin mayor dificultad. Las naciones del centro presentan un accionar homogéneo, sin intereses contrapuestos, y sus gobiernos, sin ninguna hesitación, tienen bien en claro el

¹ Así, por ejemplo, en Luna (1988) sólo se dice que no fue aprobado por el Senado y que “la política económica de ventas de nación a nación, inaugurada por Yrigoyen con tanto éxito en su primer gobierno, prosiguió con las negociaciones con Gran Bretaña, México y Rusia...” (pág. 423).

² Esta incongruencia es claramente visible en Fodor y O`Connell (1973), en donde se destinan 10 páginas a describir lo que denominan el “sistema centro – periferia”, se comparte, sin mayores fundamentos, que la UCR y el presidente Yrigoyen eran opuestos a ese sistema y se concluye, tratando de dar una explicación al acuerdo, que Hipólito Yrigoyen (“nacionalista y antioligárquico”) fue un aliado “inesperado” del sistema (pág. 20-32, 37 y 38).

camino a seguir en la dominación de las naciones dependientes en las cuales un grupo social ha hecho prevalecer su interés antinacional, que curiosamente coincide con el interés del centro, sobre los “verdaderos” intereses generales del país.

En este trabajo, se tratará de reconstruir los hechos que llevaron a la celebración del acuerdo comercial con Gran Bretaña en 1929, en base a las fuentes primarias que se irán citando, dejando de lado las ideas generales preconcebidas. Sin perjuicio de ello, en el intento de dar una explicación a esos acontecimientos y establecer una relación con los hechos ocurridos con anterioridad, se confrontará la celebración del convenio con la política ferroviaria adoptada por el gobierno argentino, confrontación que tiene de por sí relevancia desde el momento en que en el contenido de dicho convenio los temas ferroviarios constituían una parte importante. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones que sugieren la conveniencia de replantear ciertas afirmaciones repetidas dentro del esquema centro-periferia. De esa manera el trabajo pretende incorporarse a una nueva historiografía que aparece como liberada de preconceptos extremadamente rígidos³.

II. El ambiente

No hace falta recordar aquí la estrecha relación económica que existía a principios del siglo XX entre Gran Bretaña y la Argentina. Sí parece útil hacerlo respecto de los cambios sufridos en esa relación a partir de la crisis de 1912 o de la Gran Guerra hasta promediar la década de 1920. Como factores de esos cambios pueden citarse una declinación en la actividad industrial británica, un deterioro de los precios de las materias primas con relación a los de los productos industriales, la aparición de trabas para el librecambio en forma progresiva y el ascenso económico y político de Estados Unidos. La estrecha relación económica con Gran Bretaña había convertido a esta nación en principal inversor y principal cliente internacional de la Argentina hasta el fin de la primera década del siglo XX. Pero, desde entonces, esa asociación bilateral había sido reemplazada por una relación triangular entre la Argentina, Gran Bretaña y Estados Unidos. La mejor manifestación de la relación triangular puede verse en la comparación de los saldos de la Argentina en sus balanzas comerciales con Gran

³ En ese sentido el mismo O'Connell (1999) se muestra distinto a lo que resulta de Fodor y O'Connell (1973). En el trabajo más reciente, si bien vuelve a mencionar que la “inserción internacional de la República Argentina” era una fuerza que llevaba a su gobierno a adoptar ciertas posiciones, agrega que “los diversos intereses en juego, la opinión pública y los gobiernos pueden reaccionar de diversas maneras que no están estrictamente predeterminadas” (pág. 2). Un ejemplo de historiografía distinta encontramos en Escudé y Cisneros (2000).

Bretaña y con Estados Unidos. Mientras la primera tendía a producir un saldo acreedor cada vez mayor, la segunda persistía en presentar un déficit creciente. Pero además, el saldo acreedor con Gran Bretaña solía ser equivalente al deudor frente a Norteamérica.

Cuadro I (cifras en pesos moneda nacional)⁴.

Años	saldo con GB	saldo con EEUU
1921-5	26,7	(240,7)
1926	91,1	(296,9)
1927	270,8	(304,5)
1928	314,0	(242,9)
1929	351,9	(303,7)

Diversas razones habían debilitado la posición de Gran Bretaña como exportador de productos industriales, desde fines del siglo XIX. Pero indudablemente, como hecho reciente a la época que nos ocupa, puede citarse la sobrevaluación de la libra que impidió la recuperación en la década de 1920. En 1924, siendo Chancellor of the Exchequer (Ministro de Hacienda) Winston S. Churchill, se decidió volver a la vigencia del patrón oro con la paridad anterior a la guerra (£1=u\$s4.86). Era una tasa elevada, en opinión general un 10% por encima de la real, y ello afectó la posibilidad de recuperación de las exportaciones industriales, en especial de carbón y textiles, aunque benefició a las finanzas y al poder adquisitivo de los salarios. En su relación con la Argentina, Gran Bretaña todavía podía reducir el déficit en su balanza comercial en la medida que sus inversiones anteriores fueran rentables, por la remesa de utilidades, y mediante el pago de servicios de la deuda externa argentina, muchos de cuyos títulos estaban en poder de ahorristas británicos, y el pago de fletes y seguros. Pero Gran Bretaña no estaba en condiciones de competir con Estados Unidos en la exportación de maquinarias y automóviles a la Argentina⁵. Por otra parte, Wall Street comenzaba a reemplazar a Londres como centro financiero mundial y la Argentina ya encontraba que era más fácil emitir un empréstito en Nueva York que en cualquier otro lado.

Al retroceso británico y al avance norteamericano se sumaban las dificultades crecientes para los países exportadores de materias primas. El deterioro general de los precios de todas ellas, al que hicimos referencia, fue seguido por los problemas para colocar los excedentes exportables, especialmente de carne. La posición de la ganadería

⁴ El cuadro está tomado de Skupch (1973) pág. 29.

⁵ Una buena descripción del triangulo Gran Bretaña-Argentina-Estados Unidos puede verse en Fodor y O'Connell (1973), págs. 3 a 6. Las exportaciones norteamericanas a la Argentina pasaron de 72 millones de dólares en 1913 a 163 millones en 1927. Argentina en ese año importó el 95,8% de los automotores desde Estados Unidos. Ver Skupch (1973), pág. 28.

en el comercio exterior argentino fue cayendo continuamente a lo largo de los años de 1920. En 1919 la Argentina había vendido al exterior productos ganaderos por 550 millones de pesos oro. Hasta 1924 el volumen exportado se mantuvo a altos niveles pero los precios ya no eran los mismos. A partir de entonces la caída fue tanto de volumen como de precio.

Cuadro II (exportaciones ganaderas)⁶ __

Años	Volumen (Tn.)	Valor (millones \$ oro)
1927	1.649.825	361
1928	1.322.953	344
1929	1.264.362	299
1930	1.212.334	262

La caída obedecía al cierre de mercados y a la acción de competidores. En 1926 Estados Unidos prohibió la importación de carne argentina, por razones sanitarias. En 1927 Francia, Bélgica e Italia comenzaron a aumentar los aranceles para la carne argentina y Alemania redujo sus importaciones a la mitad. Por otro lado Australia y Nueva Zelanda incrementaron sus ofertas por carne congelada⁷. Estas eran especialmente importantes para el mercado británico, debilitado, además, por la persistente desocupación. La Argentina sólo conservó indemne sus exportaciones de carne enfriada, íntegramente dirigidas a este mercado, ya que sus competidores de Oceanía se encontraban demasiado lejos para realizar el transporte en el plazo máximo para esa mercancía que era de 40 días.

Para completar el panorama económico de estos años cabe agregar que los norteamericanos avanzaron con sus inversiones en el extranjero y en consecuencia, en la Argentina. Ya en fecha tan temprana como 1907 capitales norteamericanos habían comenzado a comprar frigoríficos en el país, rubro en el que para fines de la década de 1920 eran predominantes; terminada la guerra se instalaron en la Argentina filiales de empresas petroleras y de las fábricas automotrices norteamericanas. Ya más cerca de la época a que se refiere este trabajo la inversión abarcó a empresas de servicios públicos, muchas de ellas en mano de capitales ingleses hasta ese momento, como proveedoras de electricidad y de telefonía⁸. En el clima de euforia que vivía Wall Street y que duraría

⁶ Robirosa (1932).

⁷ Skupch (1973), págs. 17 y siguientes.

⁸ Ídem, págs. 25 y 26.

hasta el mismo crack de octubre de 1929, los inversores norteamericanos venían adquiriendo acciones de compañías controladas por capitales británicos⁹.

La situación económica que enfrentaban tanto Gran Bretaña como la Argentina venía influyendo en sus relaciones recíprocas. Otro tanto puede decirse de la situación política. En uno y otro país el fin de la década mostraba cambios en las personas a quienes correspondía conducir los respectivos gobiernos. En Gran Bretaña el partido conservador gobernaba a comienzo de 1929. Stanley Baldwin era Primer Ministro desde noviembre de 1924. Su ministro de relaciones exteriores era Austen Chamberlain y el Chancellor of the Exchequer (hacienda) era Winston S. Churchill. El 30 de mayo de 1929 se llevó a cabo una elección general para renovar el Parlamento. La cómoda mayoría conservadora desapareció y el partido Laborista obtuvo el mayor número de bancas. El líder de los laboristas, Ramsay Macdonald, fue el nuevo Primer Ministro y sus ministros de relaciones exteriores y de hacienda fueron los también laboristas Arthur Henderson y Philip Snowden¹⁰. Respecto de la posición en política exterior, en temas relacionados con la Argentina, “los programas en los que fundamentaron las últimas campañas podían sintetizarse así: el partido Conservador define claramente la tendencia al proteccionismo de las industrias y de la agricultura del Imperio Británico por medio de tarifas graduales a aplicarse a la importación de productos de procedencia extranjera; el partido Liberal acepta el principio de proteccionismo, excepción hecha a los productos alimenticios, mientras el partido Laborista rechaza el proteccionismo, en cualquiera de sus formas”¹¹. La idea de la “preferencia imperial”, como una forma de proteccionismo ampliado, con una tarifa diferencial entre colonias y dominios, por un lado, y el resto de los países, por otro, también generaba simpatías encontradas. Era aceptada por la mayoría de los conservadores, pero no por todos, pero rechazada por liberales y laboristas.

En la Argentina, el 12 de octubre de 1928, Hipólito Yrigoyen asumió su segundo mandato como Presidente, después de haber triunfado ampliamente en las elecciones celebradas el 1 de abril¹². La amplitud del triunfo perturbó las relaciones con la

⁹ The Times, 18/5/1929.

¹⁰ El partido Conservador ganó 260, perdiendo 152; el Laborista 287, ganando 136; y el Liberal 59, ganando 19. En votos los conservadores obtuvieron 8.252.527 contra 8.048.968 de los laboristas y 5.104.638 de los liberales. Véase, por ejemplo Morgan (1987).

¹¹ Esas son las palabras que el embajador Argentino en Londres, José Evaristo Uriburu, incluyó en su informe anual para 1929. Ver archivo MRE y C Caja N° 2829, “División Política”, Gran Bretaña, Año 1929, Expediente N° 32.

¹² Los Electores de Yrigoyen obtuvieron el 57% de los votos y los de su principal competidor, el radical antipersonalista Leopoldo Melo no llegaron al 30%. Ver López (2001), pág. 160.

oposición. Los seguidores de Yrigoyen comenzaron a hablar de “plebiscito” y con esa palabra pretendieron quitar legitimidad a cualquier cargo de poder estatal detentado por los opositores, como las bancas de la mayoría del Senado o las gobernaciones ajenas a la UCR yrigoyenista. El personalismo ya presente en la primera presidencia se acentuó ya que, alejados del oficialismo los dirigentes más antiguos desde la escisión Antipersonalista, el Presidente se rodeó de personas jóvenes cuyo único capital político era la adhesión incondicional al mismo. Sin embargo, poco a poco, el enorme poder presidencial, que la propia forma de gobierno otorgaba y el amplio triunfo electoral cimentó, se fue erosionando. Los resultados de la gestión fueron desilusionantes. Las demandas de la sociedad quedaron sin respuestas. La acción del gobierno aparecía lenta, cuando no se transformaba en una completa parálisis. Los ministros, sin personalidad política propia, no actuaban; sólo eran voceros presidenciales. Parte de la opinión pública se volvió adversa y el hecho quedó constatado con los resultados de la elección de renovación parcial de diputados de marzo de 1930. El oficialismo redujo su caudal electoral en 16% (del 57 al 41) y perdió los importantes distritos de la Capital Federal y Córdoba. A pesar de ello no hubo un cambio en las conductas de la clase política. La estrategia del gobierno fue restarle importancia a los órganos representativos. La cámara de diputados y el senado quedaron paralizados, sin comenzar sus sesiones ordinarias en todo el año¹³. Los hechos que se analizan en este trabajo, es decir la negociación con Gran Bretaña de fines de 1929, se encuentran atrapados en la crisis institucional de la segunda presidencia de Yrigoyen. Es más, ocurren en el lapso en el cual se pasa del deslumbramiento del “plebiscito” de 1928 a la impugnación de la legitimidad del Congreso de comienzos de 1930.

III. La política ferroviaria de los gobiernos radicales

A fin de dar una visión completa de las circunstancias en las cuales se celebraron las negociaciones consideramos importante hacer una breve referencia al diseño de la política ferroviaria aplicada por los gobiernos radicales desde 1916. En líneas generales, puede decirse que esa política no fue innovadora, los sucesivos gobiernos de Yrigoyen y de Alvear, y nuevamente Yrigoyen desde fines de 1928, mantuvieron el modelo elaborado progresivamente desde fines del siglo XIX y precisado por la llamada Ley Mitre de 1907¹⁴.

¹³ Para un análisis de la crisis institucional de 1928-1930 ver López (2007 bis)

¹⁴ Para este tema seguimos en general a López (2007), págs. 105 a 118.

El servicio ferroviario era el transporte terrestre por excelencia. Esta posición no fue cuestionada en todos estos años. A diferencia de lo ocurrido en Norteamérica y Europa, la irrupción del transporte por automotor no produjo mayor impacto, al menos en los tráficos importantes¹⁵. Los gobiernos radicales permanecieron atados a esta idea, considerando que el nivel de actividad económica, la vida cotidiana de todos los habitantes e incluso el progreso del país dependía de un sistema ferroviario eficaz y en expansión. En principio, no se diseñó plan alguno de construcción de carreteras y si bien la presencia de automotores era cada vez mayor, sobre todo en las ciudades, no se instaló en ninguna oficina gubernamental la preocupación por una futura expansión de este modo.

El esencial servicio ferroviario era prestado, en su parte principal, por empresas privadas quedando los Ferrocarriles del Estado, sobre los que más adelante volveremos, relegados a zonas marginales adonde no se aventuraba el capital privado. Las empresas privadas eran de capital extranjero, las más importantes de ellas de capital británico. El crecimiento del sistema y la actualización del mismo frente a las demandas de transporte y a las novedades tecnológicas, quedaba en manos de los directorios de dichas compañías que obtenían su financiamiento en los mercados de capitales europeos, sobre todo en Londres, emitiendo acciones o bonos. Este mecanismo suponía una rentabilidad suficiente para permitir el pago de los servicios de estos últimos y de dividendos a las acciones que las hicieran atractivas a los inversores. El Estado nacional se reservaba el control de las empresas. La Ley Mitre, al mismo tiempo que había dado ciertas garantías de no introducir competencia a las líneas establecidas, precisaba la facultad de control. El Estado reconocía cuáles eran los capitales invertidos en la actividad, intervenía en la modificación de las tarifas y en algunos casos podía exigir su reducción, dado que se reconocía el carácter monopólico del transporte ferroviario. Las inversiones en ferrocarriles tenían una rentabilidad tope del 6,8% anual. Los servicios eran controlados en relación a su calidad y en la medida que podían constituir un riesgo a las personas y a los bienes. Como servicio público las empresas estaban obligadas a prestar el servicio en ciertas condiciones y a no interrumpirlo. Un catálogo de multas daba al Estado el poder de exigir el cumplimiento de las obligaciones empresarias. El Estado otorgaba a la actividad ferroviaria, en carácter de sostén de la actividad económica nacional, una amplia exención impositiva a cambio del pago de una única

¹⁵ El único tráfico afectado fue el de pasajeros de primera clase, en algunas zonas y dependiendo del buen o mal tiempo. Ver Memorias y balances de los Ferrocarriles de Entre Ríos 1928 y 1929..

contribución del 3% sobre los ingresos netos. Las facultades de control, tal cual han sido descritas, más allá de los textos legales, quedaron precisadas por las acciones sucesivas de las administraciones radicales, ya que había sido muy escaso el tiempo anterior a ellas, desde la sanción de la Ley Mitre, y parte de él perturbado por la crisis de 1912 y la que produjo la Gran Guerra. Cabe admitir sin embargo, que esas acciones, sobre todo durante la primera presidencia de Yrigoyen, habían sido llevadas a cabo en base a un ritmo que puede llamarse electoral y de corto plazo. La explotación ferroviaria involucraba a un enorme número de personas: más de 100.000 empleados y obreros, una cifra difícil de precisar de cargadores, multitud de pasajeros y toda una actividad económica vinculada a la vida de las empresas (talleres industriales grandes y chicos, empresas de servicios, comercios, etc.). Había en ese universo una cantidad importante de votantes y a partir de la reforma política del presidente Roque Sáenz Peña esos votos eran necesarios para ganar elecciones. Por esa razón, en épocas previas a elecciones, sobre todo las nacionales, la acción del gobierno atendía los intereses que podían proveer mayor cantidad de votos, es decir los trabajadores y los cargadores, presionando a las empresas para otorgar mejoras laborales, sobre todo aumentos de salarios, y evitando reconocer aumentos de tarifas solicitados por aquéllas. En cambio, lejos de la época de comicios, el gobierno volvía a preocuparse por mantener una rentabilidad adecuada, dentro de los parámetros del modelo, a fin de que el sistema pudiera continuar funcionando con eficiencia y obteniendo financiamiento. Hacia el final de la presidencia de Alvear el gobierno pretendió actuar, sin embargo, con independencia del tiempo electoral, y comenzó con una acción tendiente a reducir las tarifas y a limitar aún más la rentabilidad empresaria. No es posible concluir, por la brevedad del experimento, si ello obedecía a las circunstancias del momento (los buenos resultados de los tres ejercicios anteriores) o era el comienzo de un intento de modificar las pautas establecidas, como lo interpretaron las empresas, bajando el tope de rentabilidad que la Ley Mitre había otorgado.

En términos generales la década de 1920 fue una buena época para las empresas ferroviarias. Después de las sucesivas crisis de la segunda década, sobrevino en 1921 la denominada crisis de posguerra, con caída de precios internacionales y aumento de costos que llevó a las compañías, sobre todo las más pequeñas, al borde del déficit. Pero a partir de entonces siguieron años de creciente actividad y de utilidades excelentes hasta el ejercicio que cerró en junio de 1930 cuando se hizo evidente la aguda crisis económica. El aumento de actividad, acompañado por una recomposición tarifaria a

partir de los aumentos autorizados durante el primer gobierno de Yrigoyen llevó a que las compañías pudieran pagar elevados dividendos a las acciones ordinarias. El Sud pagó el 8% en 1927, 1928 y 1929, los otros ferrocarriles principales de capital británico dieron el 7%, el Entre Ríos, que hasta esta época no había remunerado a las acciones ordinarias, pudo pagar el 7% y hasta el Central Córdoba, empresa más débil, pagó el 2%. Sólo el Nordeste Argentino siguió sin poder efectuar pago alguno a los tenedores de acciones ordinarias¹⁶. También influía en estos resultados el hecho de que el valor del peso argentino se mantenía estable frente a la libra esterlina, estabilidad que la vuelta a la convertibilidad en agosto de 1927 parecía asegurar. Sin embargo, cabe señalar que los mejores resultados de las empresas no se debían exclusivamente a una mayor actividad económica sino al hecho de que supieron responder a las exigencias que las nuevas demandas de tráfico le plantearon. Los productores de materias primas afectados por una caída de los precios internacionales, respondieron a la disminución de sus ingresos con un aumento de la producción y, en algún caso, con diversificación¹⁷. La incorporación de nuevas regiones a la agricultura sirvió a esos objetivos y ello explica el mejor desempeño de líneas hasta entonces de escaso movimiento agrícola, como las de Entre Ríos¹⁸. Los ferrocarriles debieron introducir mejoras en sus líneas, pensar en algunas extensiones y, en consecuencia, obtener capital para financiar todo ello, lo que no era fácil dada la menor predisposición de la plaza de Londres para suministrarlo. Las mejoras se concentraron en la duplicación y electrificación de vías suburbanas, en el cambio de rieles y durmientes, en la extensión del balasto de piedra y en el aumento y mejora del material rodante. En ese sentido uno de los mayores esfuerzos que hicieron las compañías británicas fue la incorporación de locomotoras Garratt, que aumentaban la capacidad de tracción sin modificar mayormente el peso por eje. En total, antes de 1930, llegaron al país 52 locomotoras de este tipo¹⁹. La relación con el gobierno, que mantenía el modelo de explotación en base a las empresas privadas según el esquema de la Ley Mitre, permitió estos esfuerzos y que el sistema ferroviario respondiera con éxito a las demandas de tráfico. La revisión de las tarifas del Ferrocarril Sud y del Ferrocarril

¹⁶ Memorias y balances de los Ferrocarriles del Sud, Entre Ríos, Nordeste Argentino, años 1927, 1928, 1929 y 1930.

¹⁷ Lewis (2007), págs. 492 a 496.

¹⁸ Sin embargo, cabe hacer notar que el desempeño de la Argentina en estas circunstancias no fue muy destacado. Mientras Canadá pasó de producir 2 millones de toneladas de trigo en 1910 a 6 millones en 1925, la Argentina solo creció de 2,5 millones a 3 en esos años.

¹⁹ Sobre la historia de esta locomotora ver Beyer Pacock and Company (1947), págs. VII y VIII y Hills y Patrick (1998), pág. 135. El Ferrocarril Sud introdujo 12, el Pacífico/Gran Oeste Argentino 4, el Trasandino 4, el Entre Ríos 12, el Nordeste 8, el Central Córdoba 10 y el Midland 2.

Central Argentino, iniciada por Alvear al final de su gestión, era vista como el único punto oscuro en la relación pues muchos directores entendían que ello era un apartamiento del acuerdo de rentabilidad que a partir de la Ley Mitre se entendía establecido entre los inversores y las autoridades. Había algunos rumores de que el Estado podía estar interesado en expropiar las líneas del Central Córdoba y, en el mismo orden de ideas, el gobierno nacional había solicitado comprar al Entre Ríos el ramal Crespo-Hasenkamp para incorporarlo al Ferrocarril del Este, compra ya prevista en 1910²⁰. Esta cuestión nos lleva a un último punto para completar la descripción de la política ferroviaria de los gobiernos radicales: los Ferrocarriles del Estado.

Suele repetirse en la historiografía del período que los gobiernos radicales favorecieron la expansión de los Ferrocarriles del Estado²¹. Sin embargo, conviene hacer unas breves consideraciones al respecto. El crecimiento de las vías estatales fue irregular, sujeto a la disponibilidad de recursos y a decisiones aisladas. El problema del financiamiento de las empresas del Estado, nunca resuelto, llevó a que la red del Estado creciera cuando había disponibilidad de fondos y se estancara en épocas críticas. Recién hacia 1920 fueron retomadas obras suspendidas antes de la crisis de 1912/1913 y para 1923 el Estado explotaba sólo el 10% más de kilómetros que en 1916 (6.600 contra 6.000)²². También por entonces se puso en marcha un plan para aumentar el material rodante, en especial el de tracción. Sin cumplir los procedimientos legales, se contrató la adquisición de locomotoras y coches con dos fábricas norteamericanas y en base a dos créditos de u\$s 6.500.000 y u\$s 8.000.000²³. Entre 1920 y 1929 se adquirieron rieles en Bélgica y Alemania y un total de 287 locomotoras, todas ellas norteamericanas (Baldwin), salvo 10 alemanas, pero de diseño norteamericano, y 56 también alemanas de trocha de 0,75 m²⁴. Las compras fueron hechas sin que precedieran estudios técnicos ni se efectuaran concursos de precios. Probablemente la existencia del financiamiento fue la única razón para determinar el proveedor. Por otra parte, si bien los Ferrocarriles del Estado sufrían permanentemente de falta de material rodante, lo cierto es que algunas compras parecían injustificadas como las 81 locomotoras de 0,75 m de trocha. El desorden administrativo produjo denuncias por corrupción. Se crearon comisiones

²⁰ Ver Memoria y Balance del Ferrocarril Central Córdoba, Año 1928 y Memoria y Balance del Ferrocarril de Entre Ríos de años 1929 y 1930. El ramal tenía 49 millas y el gobierno pagó por el una suma mayor a £ 280.000. Con ese dinero construyó un nuevo ramal a Maciá y completó obras en la Terminal Buenos Aires.

²¹ Luna (1988), pág. 309.

²² Brady (1926), págs. 201/202.

²³ Ídem.

²⁴ MOP (1945).

investigadoras. Durante la presidencia de Alvear el poder ejecutivo trató de poner cierto orden en base a la sanción de dos leyes que reorganizaban la explotación de las líneas estatales y autorizaban obras, algunas de ellas ya ejecutadas. Mediante la emisión de un empréstito se pudieron pagar deudas contraídas con anterioridad²⁵. Sin embargo, la toma de decisiones sobre la marcha y el incumplimiento de normas de la administración pública siguieron presentes. Por ejemplo, a fines de 1927 la Administración abrió una licitación pública para la adquisición de 590 vagones. Adjudicada la misma a la empresa norteamericana Middletown Car Company, en junio de 1928 se transformó la compra en una mayor, de 1690 vagones, en la que participó otra empresa norteamericana, American Car and Foundry Export Company, sin que mediara nueva licitación. La operación importaba una erogación mayor a \$ 4.000.000 m/n. En el mes de julio siguiente, mientras tanto, se aprobó el plan de inversiones de los Ferrocarriles del Estado por un total de \$ 8.000.000 m/n, dentro de los cuales se destinaban sólo dos millones a adquisición de materiales, sin especificar²⁶. Hacia el final de la década del veinte, con la reelección de Yrigoyen, en una situación económica aceptable, era creencia general, que la red de los Ferrocarriles del Estado continuaría creciendo, a pesar de no haber resuelto sus problemas de organización y administración. Para entonces, aunque las cuentas eran por demás confusas, el capital de esa red alcanzaba a \$300.000.000 o/s²⁷.

IV. Las gestiones por un acuerdo comercial con Gran Bretaña

Ningún departamento del gobierno británico tenía el proyecto de llevar a cabo negociaciones con la Argentina en 1929. Que ello cambiara fue el resultado de las gestiones del embajador del Reino Unido en Buenos Aires Malcolm Arnold Robertson, parte de esa legación desde 1925 y embajador desde julio de 1927²⁸. En este cargo había tenido un conflicto con las compañías británicas que actuaban en la Argentina a fines de 1928. Siguiendo las ideas del consejero comercial de la embajada, Harry Owen Chalkley²⁹, había sostenido que las compañías ferroviarias no eran correctamente

²⁵ Salerno (2000), págs. 5, 6 y 12; Salerno (2007), págs. 405, 406, 409, 410 y 430.

²⁶ diario La Prensa 26/6/1928, 7/7/1928 y 21/1/1929.

²⁷ Salerno y Regalsky (2008), pág. 181.

²⁸ Robertson nació en 1877, ingresó al Foreign Office en 1898 y estuvo en diferentes destinos. De 1912 a 1915 estuvo en Uruguay y Brasil. Tenía una personalidad conflictiva y renunció a su carrera diplomática en febrero de 1930. Ver Foreign Office List (1931), pág. 382.

²⁹ Chalkley, nacido en 1882, había ingresado al Foreign Office en 1906. Desde 1909 estuvo destinado a Centroamérica y desde 1916 formó parte de la legación en Buenos Aires, como secretario comercial. Ver Foreign Office List (1929), pág. 193/4. Sus informes son fuente importante para conocer la marcha de los intereses económicos británicos en el país. En el informe de mayo de 1918 incluyó las ideas que se

dirigidas y que debían tener un presidente residente en Buenos Aires, conduciéndose en forma similar al Canadian Pacific Railway. La difusión de estas ideas había provocado el enojo del presidente del Ferrocarril Buenos Aires al Pacifico quien solicitó por carta al ministro de relaciones exteriores británicos la remoción de Robertson³⁰. Éste, en su informe anual para 1928, enviado en febrero del año siguiente, había destacado el problema desatado por los decretos de reducción de las tarifas de los ferrocarriles Sud y Central Argentino y la posibilidad del dictado de normas similares para las demás empresas. Al respecto, volvió sobre el tema de la dirección de las empresas destacando la inutilidad de los directores locales y la necesidad de contar con un representante local con capacidad de decisión. Cerraba el asunto mostrándose optimista respecto del cambio de presidente. Según él, Alvear nunca había hecho nada favorable a Gran Bretaña, pero diferente era Yrigoyen. Además de dejar sin efecto uno de los decretos de reducción, el nuevo presidente se había reunido con los representantes de las compañías y les había pedido nuevas extensiones e inversión en equipos. Sin embargo, Robertson advertía un punto oscuro en los nuevos ministros. En sus palabras, Yrigoyen se había rodeado de “los más ineptos y los más corruptos”, además de ser personas que carecían de todo valor por sí mismos³¹.

En este contexto, fueron iniciadas las primeras gestiones. En telegrama del 18 de enero de 1929, Robertson informaba a sus superiores que había recibido la sugerencia del senador yrigoyenista Diego Luis Molinari, a quien calificaba como “no confiable”, de que Gran Bretaña enviara una misión comercial para aumentar el intercambio entre los dos países. Robertson entendía que la idea era compartida por el Presidente. El embajador creía haber convencido a Yrigoyen de que la desocupación en Gran Bretaña era un problema para la Argentina porque ella disminuía la capacidad de compra del pueblo británico de los productos que el país vendía. De allí que Yrigoyen quisiera aumentar el intercambio comercial comprando productos industriales en el Reino Unido³².

La idea de la misión fue analizada dentro del Foreign Office y finalmente aceptada a fines de febrero. Se consideró a Edgar Vincent, Viscount D’Abernon, la persona más indicada para encabezarla³³. En la decisión de negociar influyó de manera

discuten en el texto. Ver PRO, FO 371/13549, Folio 63.

³⁰ PRO, FO 371/13549, Folios 4, 63 y 117.

³¹ PRO, FO 371/13464, Folio 42.

³² PRO, FO 371/13549, Folio 8.

³³ PRO, FO 371/13549, Folios 25 y 41. Lord D’Abernon había nacido en 1857. Desempeñó cargos diplomáticos y financieros en Turquía y Egipto. En 1920 fue designado embajador extraordinario en

importante la preocupación de un departamento del Foreign Office (Department of Overseas Trade) respecto de la penetración norteamericana en la Argentina, penetración que el propio Robertson se había preocupado en destacar, y quizá en exagerar. En marzo de 1929 envió largos informes al respecto, afirmando que el comercio, las finanzas, las obras públicas y las comunicaciones iban a quedar en manos de capitales norteamericanos y que éstos también querían comprar los ferrocarriles Central Córdoba y Entre Ríos³⁴.

Aceptada la idea de la misión comercial por los funcionarios del Foreign Office, a pesar de ciertas oposiciones del entonces Chancellor of the Exchequer (Hacienda) Winston S. Churchill, quien temía generar algún tipo de resquemor por parte de Estados Unidos, comenzaron las gestiones de representantes de diversos intereses para que sus asuntos fueran incluidos en las conversaciones a celebrar con el gobierno argentino: de la Compañía Anglo de Tranvías para incluir la cuestión de los subterráneos o de la petrolera Shell por la suspensión en la construcción de una refinería. Finalmente, de común acuerdo entre el Foreign Office y el Board of Trade se decidió incluir en la misión enviados de la industria textil, de la industria siderúrgica y de la industria de maquinarias agrícolas³⁵.

Asuntos ferroviarios no se incluían en los posibles temas a tratar. Ello era así porque, en opinión de los funcionarios, la política argentina al respecto no presentaba modificaciones. En marzo de 1929 H.O. Chalkley produjo dos extensos informes al respecto. En el primero de ellos relataba que había tenido una reunión con el gerente general del Central Córdoba, Cabrett, en que éste manifestó no creer en versiones de que capitales norteamericanos buscaban comprar esa empresa. Chalkley, en cambio, pensaba que capitales de ese origen podían tener interés en comprar los ferrocarriles de Entre Ríos y Central Buenos Aires, como habían comprado empresas de electricidad y de telefonía. También preocupaba al consejero la expansión de la Standard Oil y la llegada a la Argentina de gran cantidad de automotores norteamericanos. Esto último,

Berlín, cargo al que renunció en 1926. Se encontraba retirado y no tenía conocimientos de la Argentina. Foreign Office List (1927), págs. 213 y 214.

³⁴ En los informes de Robertson hay muchos errores. Así afirma que lo único que explica el aumento del valor de las acciones del Entre Ríos es el intento de compra norteamericana porque nunca han pagado dividendos, lo cual no era cierto. Se estaba pagando el 7% anual. Afirmaba, también, que los norteamericanos habían comprado el Ferrocarril Central de Buenos Aires, lo que tampoco era cierto. PRO, FO 371/14460, Folios 131 y 138.

³⁵ PRO, FO 371/13464, Folios 58, 69, 88, 163, 176 y PRO, FO 371/14460, Folios 159 y 171. La gestión por la Anglo se rechazó por considerar a esa compañía más belga que británica. Para los funcionarios británicos la misión tenía prácticamente el carácter de una gestión de hombres de negocios en busca de compradores. No había asuntos de interés oficial. Tanto es así que se dudó que el Tesoro pagara los gastos de la misión y Churchill aceptó hacerlo sin mucho entusiasmo, recién en abril de 1929.

en algún momento, podría disminuir los ingresos de las compañías ferroviarias las que deberían aumentar las tarifas afectando a la producción argentina. Pero consideraba que eso era una cuestión que a las autoridades argentinas correspondía enfrentar³⁶. En un segundo informe, pocos días después, sostenía que el gobierno argentino mantenía su política de apoyo a las compañías británicas. Para ello transcribía las palabras pronunciadas por el Presidente en una reunión del 13 de marzo con los representantes de aquéllas, siempre teniendo como fuente a Cabrett que había estado presente. Yrigoyen sostuvo entonces que en su primer período se había preocupado por mejorar la situación de los trabajadores pero que también había reconocido aumentos de tarifas para mantener a las empresas en estado de prosperidad. En la segunda presidencia la situación era distinta. “He cumplido con mis obligaciones, decía el primer mandatario, y el país tiene confianza en mí. Aprecio las inmensas ventajas que la construcción de ferrocarriles han traído a mi país. En realidad, debemos todo a ello, y será mi política, sin olvidar los justos reclamos del trabajo, proteger al capital privado invertido en estos ferrocarriles. Ese capital es sagrado. Vigilaré que vuestras compañías mantengan la presente prosperidad. Pero esa prosperidad tiene sus obligaciones, obligación de marchar con el desarrollo y necesidades del país, de abrir distantes regiones, de llevarles comunicación por rieles. Ir al norte, sur, este y oeste con sus líneas. No tomen en cuenta a los Ferrocarriles del Estado; no se dejará que sus intereses choquen con vuestra expansión. Ofertas de capital, en grandes sumas, me han sido mostradas, pero no veo necesidad de aceptarlas de nuevas regiones. Hemos trabajado con los ingleses y con el capital inglés por 50 años. Los conozco y sé quienes son. No veo la necesidad de cambiar viejos amigos por nuevos”³⁷.

Pocos días después H.O. Chalkley, con motivo de su vuelta a Inglaterra por una licencia, fue a visitar a Yrigoyen, en compañía de Robertson. En esa reunión fueron precisando los puntos del futuro acuerdo. Yrigoyen sostuvo que era su deseo incrementar el comercio con Gran Bretaña y que siempre los productos y el capital británico eran bienvenidos en la Argentina. Ante ello el consejero comercial mencionó que su país podía adquirir otros productos además de carnes y granos, como fruta, algodón, manteca y queso. Y que también podía vender más material ferroviario, maquinaria agrícola e industrial, autos y camiones, textiles y seda artificial. Robertson aprovechó la situación para introducir nuevamente el tema del desempleo en Gran

³⁶ PRO, FO 371/14460, Folio 138.

³⁷ PRO, FO 371/14460, Folio 143.

Bretaña y que si éste se redujera podrían aumentarse las compras en la Argentina. El tema del desempleo interesó a Yrigoyen y éste quiso saber sobre el seguro social y cómo se soportaban los costos del mismo entre trabajadores y empleados. Finalmente comentaron que los Ferrocarriles del Estado podían adquirir locomotoras Garratt³⁸.

En el mes de mayo el senador Molinari volvió a visitar al embajador Robertson para informarle que el Presidente estaba muy preocupado por las versiones de que los norteamericanos querían comprar ferrocarriles en la Argentina. Por eso pedía que a los representantes de la industria se agregaran representantes de las compañías en la conformación de la futura misión. Además Molinari lanzó una idea, que decía era propia y no de Yrigoyen, en el sentido de solicitar a Canadá, Terranova y Honduras Británicas el ingreso a la Unión Panamericana para contrarrestar la influencia norteamericana en ella. Robertson quiso conocer del propio Presidente cuál era su opinión y constató que su alarma por el avance norteamericano era muy grande. Yrigoyen dijo, entre otras cosas, que le gustaría tener en Buenos Aires una misión británica cada semana y que: “Sé que estoy hablando en nombre de mi país así como en el mío cunado digo que tenemos confianza en el capital británico y en los ferrocarriles británicos a los que conocemos”³⁹. Lo llamativo de todas estas entrevistas es la ausencia del ministro de relaciones exteriores argentino. Oyhanarte parece no haber jugado papel alguno al respecto.

La instalación de la cuestión norteamericana en el centro de la discusión llevó a los funcionarios del Foreign Office a darle un sentido al interés argentino por recibir una misión británica, coincidente con el que había expresado el Chancellor of the Exchequer, Winston S. Churchill. Ese sentido era que el oficialismo en la Argentina quería usar a Gran Bretaña para probar hasta dónde los norteamericanos estaban dispuestos a penetrar en la Argentina⁴⁰. Robertson trató de desmentir esa impresión y afirmaba que Yrigoyen tenía una auténtica confianza en Gran Bretaña. Eran muchos años de relaciones y quedaba claro que este país no usaba de su poder político para obtener ventajas económicas, a diferencia de los norteamericanos⁴¹.

Por entonces, la supuesta amenaza de los capitales norteamericanos se extendió a los directorios de las compañías ferroviarias en Londres. Ya venía ocurriendo desde

³⁸ PRO, FO 371/14460, Folio 161.

³⁹ PRO, FO 371/14460, Folios 212, 225 y 281.

⁴⁰ Quien en el Foreign Office creía en esto era Robert Leslie Craigie. Nacido en 1883, había ingresado al servicio exterior en 1907 y se desempeñaba en el Department of Overseas Trade desde 1923. Foreign Office List (1929), pág. 208.

⁴¹ PRO, FO 371/14460, Folio 57.

hacía un tiempo que distintas compañías controladas por británicos introducían en sus estatutos cláusulas restrictivas para impedir que extranjeros pudieran ser directores de ellas, posibilidad que surgía pues muchas de sus acciones iban pasando a manos de estadounidenses. En mayo de 1929 el director gerente del Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico informó al embajador argentino en Londres, Uriburu, que inversores “de un país extranjero” habían insinuado su interés en comprar todas las acciones de la empresa en un futuro no muy lejano. Frente a ello el directorio del BAP había resuelto modificar el estatuto impidiendo ser directores a quienes no fueran argentinos o británicos. El director gerente en su carta a la embajada afirmaba que una empresa de servicios públicos en manos de extranjeros “es siempre una delicada situación”. Creía que después de 45 años esa situación, en el caso del BAP, había sido bien llevada y que “los directores han deseado siempre la participación del capital argentino en el ferrocarril, pero los argentinos han tenido hasta ahora tan vastos campos de acción que no han hecho mayores inversiones en acciones de ferrocarriles”. En la asamblea que siguió al anuncio, el presidente de la compañía sostuvo que la Argentina tenía un derecho de veto a la venta de sus ferrocarriles y que la reforma del estatuto tendía a proteger ese derecho⁴². En los meses siguientes reformaron sus estatutos los demás ferrocarriles⁴³.

El 24 de marzo se hizo público el envío de la misión a través de los diarios de Londres. A principios de junio asumió el nuevo gobierno Laborista. Los preparativos continuaron sin modificaciones. Sin embargo, en el gobierno argentino no se tuvo en cuenta el hecho para considerar sus implicancias en las futuras negociaciones. La embajada de Londres no tuvo participación alguna ni se le requirió información.

La misión comercial británica presidida por Lord D’Abernon llegó a Buenos Aires el 21 de agosto y permaneció en ella hasta el 9 de septiembre. La mayor parte del tiempo la dedicó a entrevistarse con personas vinculadas a los negocios, tanto británicos como argentinos: banqueros, funcionarios de ferrocarriles, directivos de la Bolsa, empresarios navieros, compañías de gas, importadores, subterráneos. También mantuvo reuniones con todos los ministros del ejecutivo, con un ministro de la Corte, con funcionarios del Concejo Deliberante y con el intendente municipal. De todo ello quizá lo más importante fue la reunión con el ministro de obras públicas con quien se trató la construcción de caminos, en base a un impuesto al combustible, la competencia o el

⁴² Archivo MRE y C, Caja “División Política – Gran Bretaña”, caja N° 2829, F35/93 (Mendoza), Expediente N° 18. El informe del embajador Uriburu interesó al ministro Horacio Oyhanarte y se lo envió al ministro de obras públicas.

⁴³ PRO, BT 31 Company N° 31490, Box N° 37657; 6982/40358; 17405/40373; 24903/40389; 24345/36197.

beneficio que ello podía ocasionar al sistema ferroviario, la construcción de elevadores de granos, de los Ferrocarriles del Estado, etc. Todas ellas fueron reuniones informativas en la que no se negoció el posible acuerdo⁴⁴. Pero otra parte de su tiempo la misión, sobre todo Lord D'Abernon solo, la dedicó a reuniones con el Presidente que los recibió sin colaboradores. La amabilidad de éste sorprendió a todos. Manifestó que quería expresarles la simpatía que el pueblo argentino sentía por Gran Bretaña, luego de 100 años de relaciones amistosas y comerciales. El acto más conmovedor para los visitantes fue que Yrigoyen se presentara en el hotel donde se alojaban, poco antes de su partida, y abrazara al Lord D'Abernon. En todo ello el ministro de relaciones exteriores Horacio Oyhanarte siguió ausente. Se limitaba a recibir a los británicos, conducirlos al despacho del presidente para luego retirarse y dejarlos a solas⁴⁵.

Fue en esas reuniones donde se conversó sobre el acuerdo y todo parece indicar que las bases del mismo se encontraban en un borrador que Yrigoyen presentó a los británicos. El 2 de septiembre el embajador Robertson informó al Foreign Office que los lineamientos generales se habían alcanzado sobre la idea de que la mayor parte de las compras de equipos para los Ferrocarriles del Estado serían hechas por la Argentina en Gran Bretaña. En retribución ésta ampliaría sus compras de granos y carnes. Consideraba que el incremento del intercambio a raíz del acuerdo sería de cinco millones de libras esterlinas. Se trataba de un acuerdo preliminar e Yrigoyen se comprometía a atender una serie de cuestiones planteadas por los hombres de negocios británicos, como el otorgamiento de extensiones a los ferrocarriles, la concesión de subterráneos, la construcción de elevadores y caminos por empresas británicas, etcétera⁴⁶. El 7 de septiembre, después de una reunión de tres horas entre Yrigoyen, D'Abernon y Robertson, la redacción del acuerdo preliminar quedó finalizada. Por el artículo primero se establecía que el gobierno británico seguiría los pasos necesarios para que se abriera a favor del gobierno argentino un crédito hasta la suma de \$ 100.000.000 m/n por dos años para la adquisición en Gran Bretaña de materiales para los Ferrocarriles del Estado y otros departamentos nacionales. Por el segundo se establecía que el gobierno argentino haría lo propio para que se abriera un crédito por igual monto a favor del gobierno británico para la compra por intermedio de quien designara de cereales y otros productos del país. En el artículo cinco se establecía que el gobierno argentino podría adquirir los productos por licitación o en forma directa.

⁴⁴ PRO, FO 371/13461, Folio 143.

⁴⁵ PRO, FO 371/13549, Folios 176 y 202.

⁴⁶ PRO, FO 371/14460, Folio 66.

Además se cambiaban cartas en las que Lord D'Abernon aceptaba el principio de compras recíprocas que el acuerdo implicaba. Yrigoyen mostraba su agrado por la aceptación de ese principio. Pedía que los textos del acuerdo fueran rápidamente publicados⁴⁷.

A partir de la firma del acuerdo en su forma preliminar, que se efectuó el día 9 de septiembre por el jefe de la misión y el ministro de relaciones exteriores, y de la toma de conocimiento del mismo los funcionarios británicos, fundamentalmente del Board of Trade, comenzaron a preocuparse por el tema, que hasta entonces habían tratado con cierta frivolidad y se hizo evidente un desacuerdo interno que enfrentó, por un lado, a ese departamento y, por el otro, a Robertson. El Foreign Office, y en especial el Department of Overseas Trade del mismo, trataron de acercar las posiciones. Para el embajador la firma del acuerdo constituía un éxito para Gran Bretaña. Su opinión era compartida en diversos círculos porque era evidente que Gran Bretaña, gracias a él, podía vender artículos que hasta el momento no vendía a los Ferrocarriles del Estado y a cambio se obligaba a comprar más de lo que ya venía comprando. Sin embargo, la importancia que ello pudiera tener no conmovía a los funcionarios en Londres. La primera discusión surgió con la cuestión de hacer público o no el contenido de lo acordado. Yrigoyen no quería que ello se demorara más de dos o tres días. Los británicos consideraban que no era correcto dar a conocer un acuerdo preliminar, algo así como un borrador. Ante la insistencia de Robertson, que afirmaba que si no se publicaba inmediatamente el presidente se ofendería y daría por terminado el asunto, se aceptó enviar a la prensa una información oficial acerca de las cláusulas y el significado que ellas tenían, básicamente que por el acuerdo se aumentaba el intercambio de productos industriales por alimentos en £ 8.000.000⁴⁸. La segunda discusión versó sobre la posibilidad de que en representación de Gran Bretaña, el rey o el primer ministro, agradecieran a Yrigoyen la forma en que éste había recibido a la misión. Distintos departamentos opinaban que el rey no solía enviar este tipo de mensajes y que el primer ministro no debía dirigirse a un presidente, que era un jefe de Estado. Se convino en definitiva que el agradecimiento partiera del Board of Trade y se dirigiera al Ministro de Relaciones Exteriores⁴⁹.

⁴⁷ PRO, FO 371/14461, Folios 82, 83 y 85.

⁴⁸ PRO, FO 371/13461, Folio 94. Esta cifra estaba más de acuerdo con los cien millones de pesos, que la anticipada por Robertson.

⁴⁹ PRO, FO 371/13549, Folios 191, 194, 196 y 199.

Pero la discusión mayor se dio en lo referente a la redacción del acuerdo. Mientras Robertson requería en forma urgente autorización para convertir en definitivo lo acordado y sugería que el comprador de los granos fue la Cooperative Wholesale Society de Manchester, desde Londres le observaban que el texto provisorio tenía errores y que debían elaborarse cláusulas adicionales para hacerlo operativo. Respecto de los compradores el Board of Trade sostenía que el gobierno no podía decidir la cuestión, que era algo que dependía de las empresas y que se estaban haciendo consultas con varias de ellas, entre ellas la cooperativa mayorista, Vestey y Ross T. Smith⁵⁰.

Las observaciones del Board of Trade produjeron una especie de cortocircuito entre Robertson y Londres que, probablemente, se entremezcló con problemas personales del embajador. Todo ello comenzó a observarse en las comunicaciones intercambiadas a partir del 26 de septiembre. Ese día Robertson se quejó a Londres de que la falta de instrucciones concretas ponía en riesgo el acuerdo preliminar ya que el Presidente no comprendía la demora. El mismo día el Foreign Office le contestó que se había aceptado el borrador pero sujeto a modificaciones, muchas de ellas de forma, lo que provenía de una redacción inicial un tanto desprolija en la cual hasta el nombre oficial de Gran Bretaña aparecía en forma incorrecta. En lo sustancial la principal observación de Londres era que querían dejar sentado que Gran Bretaña no adquiriría mercaderías por sí en la Argentina, sino que ello resultaría de operaciones de empresas particulares. Además se agregaban una serie de sugerencias para hacer operativo el acuerdo, que resultaban de consultas realizadas con bancos británicos con actuación en la Argentina⁵¹. Robertson, mientras seguía reuniéndose a solas con Yrigoyen discutiendo aspectos del acuerdo, insistía ante Londres que no veía la razón de los reparos del Board of Trade y del Treasury (Hacienda) al objetar la redacción. Al mismo tiempo alardeaba afirmando a sus superiores que la firma del acuerdo definitivo dependía de él, porque ejercía influencia sobre Yrigoyen. En el medio de las comunicaciones, sorpresivamente, anunció su renuncia al cargo de embajador y que ya había dispuesto su regreso a Gran Bretaña para el 16 de noviembre. En este sentido, el punto culminante de las quejas de Robertson se produjo el 31 de octubre cuando manifestó al Foreign Office su desengaño por la aceptación de la renuncia sin la

⁵⁰ PRO, FO 371/13461, Folios 99, 102, 103 y 104. Según Robertson, el Presidente prefería a la cooperativa porque representantes de ella habían estado en Buenos Aires y lo habían impresionado favorablemente.

⁵¹ PRO, FO 371/13461, Folios 107, 111, 118 y 122.

asignación de una pensión y que su regreso se debía a que por razones médicas se le había aconsejado no pasar otro verano en Buenos Aires⁵².

Finalmente, al comenzar noviembre, el camino para la firma del texto definitivo comenzó a despejarse. Yrigoyen desistió de un pedido hecho en el transcurso de las reuniones con Robertson en el sentido de que las compras adicionales que hacía a la Argentina se refirieran a cereales y no a carnes y dio conformidad con las modificaciones del texto, manifestándole al embajador, con emoción, que no firmaría un acuerdo así con ningún otro país, a excepción de Gran Bretaña⁵³. El 8 de noviembre el embajador y el ministro Horacio Oyhanarte firmaron el texto definitivo del acuerdo. Las principales novedades en su redacción resultaban de correcciones de forma, de un nuevo artículo 5 y del agregado de tres nuevos artículos al final. El artículo 5 establecía que las sumas utilizadas de los créditos recíprocos acordados coincidirían en cuanto a fecha e importes a fin de evitar diferencias en los tipos de cambio. Los artículos finales establecían la aceptación de los productos adquiridos antes del embarque, para evitar reclamos posteriores⁵⁴. El gobierno argentino envió el texto del acuerdo, junto con un proyecto de ley a la Cámara de Diputados. Dicho proyecto era muy escueto; tenía solo dos artículos. Por el primero se aprobaba el texto y por el segundo se autorizaba al Banco de la Nación Argentina a abrir un crédito de 100 millones al gobierno argentino por dos años. El presidente del Banco había discutido con Everard Meynell un proyecto de ley más extenso, aprobando toda una operatoria bancaria para poder aplicar el convenio. Sin embargo, se entendió que el proyecto extenso sería mal recibido por la oposición y se optó por el de dos artículos⁵⁵.

V. Los debates en el Congreso

El texto del acuerdo y el proyecto de ley ya mencionados llegaron a Diputados el 21 de noviembre. En el breve mensaje firmado por el Presidente, y refrendado por Oyhanarte, se informaba que “fue deseo del gobierno británico” enviar una embajada especial de carácter económico para incrementar el intercambio comercial. Fue presidida por “una de las más altas representaciones de la sociedad británica”. Concluía diciendo que “surgió espontáneamente y por ambas partes el convenio, tan sencillo y tan extraño a todo resguardo propio, que por su simple lectura da la medida de la

⁵² PRO, FO 371/13461, Folios 138, 247, 249, 253, 255 y 296.

⁵³ PRO, FO 371/13461, Folios 300.

⁵⁴ PRO, FO 371/13461, Folio 292 y 8. Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, Año 1929, Tomo 4, págs. 249 y siguientes.

⁵⁵ PRO, FO 371/13462, Folio 64. Cámara de Diputados, cit. nota anterior.

sinceridad que lo anima”. En el proyecto de ley, el artículo 2 autorizaba a abrir el crédito al gobierno sin especificar cuáles eran sus condiciones ni su destino. Recién fue tratado y enviado a comisión en la Cámara el día 4 diciembre, ya que las sesiones del 21, 22 y 27 de noviembre se habían levantado por falta de quórum⁵⁶. El proyecto volvió en la sesión del 12 de diciembre, con dictamen de la comisión de presupuesto y hacienda. La actividad de la Cámara se encontraba entorpecida, como lo había estado durante todas las sesiones ordinarias, por el enfrentamiento entre el oficialismo y la oposición. En ese ambiente, el diputado yrigoyenista Leopoldo Bard, hizo una moción de que la presente sesión continuara, incluso usando la fuerza pública para mantener el quórum, hasta terminar los asuntos incluidos en el orden del día, “en especial el convenio con Gran Bretaña”, lo que mostraba la importancia que el Presidente daba al mismo⁵⁷. Aprobada la moción por la mayoría de los oficialistas, después de discutir otros temas (entre ellos el conflicto con el Senado por la intervención a Corrientes), a altas horas de la noche comenzó el debate por el acuerdo, con la presencia del ministro de relaciones exteriores. El breve despacho de la mayoría de la comisión, suscrito el día 10 de diciembre, fue informado por el diputado Juan Carlos Vázquez. En él se afirmaba que el acuerdo “es altamente beneficioso para los intereses generales del país”, que expresa “sentimientos de solidaridad humana, vínculos indestructibles entre estas dos grandes naciones” y terminaba diciendo que “no podemos olvidar que Inglaterra ha contribuido y sigue contribuyendo en forma intensa al progreso incesante de nuestra República. Líneas férreas tendidas en todo el territorio traen como consecuencia lógica el desenvolvimiento comercial y el progreso de nuestras ricas y fértiles tierras”⁵⁸.

Por la oposición hicieron uso de las palabras los diputados Abraham De la Vega, Adolfo Dickmann, Federico Pinedo, Nicolás Repetto y Antonio De Tomaso⁵⁹. El conservador tucumano y los cuatro socialistas de la Capital Federal coincidieron en que no se oponían a cimentar las relaciones con Gran Bretaña pero que la manera de hacerlo no era la que seguían el acuerdo y el proyecto de ley en discusión⁶⁰. Las principales objeciones se vinculaban con que el acuerdo tal como estaba concebido sólo traía

⁵⁶ DSCD, Año 1929, Tomo 4, págs. 249 y siguientes.

⁵⁷ DSCD, Año 1929, Tomo 4, págs. 257, 262/4, 337 y 353.

⁵⁸ DSCD, Año 1929, Tomo 4, págs. 360, 439 a 442.

⁵⁹ DSCD, Año 1929, Tomo 4, págs. 443 a 446 (De la Vega); 446 a 450 (Dickmann); 450 a 461 (Pinedo); 461 y 464 (Repetto) y 464 a 467 (De Tomaso).

⁶⁰ Al hacerlo, Adolfo Dickmann recordó que los británicos eran democráticos, de buena fe, constituían el mejor cliente del país, mantenían buenas relaciones con la Argentina desde hacia más de 100 años y aunque la balanza comercial les era desfavorable no ponían trabas ni aduaneras ni impositivas (pag. 447 y 448).

beneficios para Gran Bretaña, que por el art. 2 del proyecto de ley se autorizaba al Banco Nación a otorgar un enorme crédito al gobierno, que podría traer pésimas consecuencias para el Banco y para la economía en general, y que se facultaba a los Ferrocarriles del Estado a comprar violando los procedimientos administrativos, sin licitación previa. La disparidad de beneficios obedecía a que Gran Bretaña, prácticamente, no se obligaba a nada, salvo a sugerir a los habituales importadores de productos tradicionales argentinos comprar un poco más de lo mismo, mientras que la Argentina se endeudaba para realizar compras que habitualmente no hacía en el mercado británico. Frente a este argumento Oyhanarte interrumpió para señalar que la disparidad “no será sino una mínima parte de los servicios que Inglaterra ha prestado a nuestro país cuando aún no era, salvo su poderoso espíritu de nacionalidad, sino casi una expresión geográfica”⁶¹. Respecto del crédito del Banco Nación los opositores se preocuparon en señalar que el Banco carecía de fondos, que se acababa de autorizar un redescuento en la Caja de Conversión y que si se llegaba a cerrar ésta, lo que ya se temía por el desarrollo de la crisis mundial y la salida de oro, todo ello generaría inflación. Por último, el tema de permitir que los Ferrocarriles del Estado dispusieran de 100 millones de pesos sin control terminaba por convencer a la oposición de que debían votar en contra del proyecto. El mecanismo tendría como consecuencia que se comprara sin planes ni presupuestos previos, que se comprara más caro (De Tomaso estimaba que los precios británicos era un 30% más caros que los belgas, alemanes o norteamericanos) y que la Administración de los Ferrocarriles del Estado volvería a producir nuevos escándalos como lo había hecho al comienzo de la década.

Ya en la mañana del día 13 de diciembre le correspondió al ministro de relaciones exteriores defender el acuerdo⁶². Hasta ese momento se había negado a hablar, salvo efímeras interrupciones, a pesar de los pedidos de la oposición. Optó por el tono emotivo sin aportar dato alguno que esclareciera los puntos en discusión. Comenzó señalando que el acuerdo y el proyecto de ley expresaban un “gran pensamiento” de Hipólito Yrigoyen y que proponía crear “lazos solidarios ausentes de todo egoísmo y fundamentados en una eficiente ayuda recíproca” con Gran Bretaña, “la vieja nación madre de la libertad y de los derechos humanos”. Reconoció nuevamente que era a Gran Bretaña a quien “le tocaba recoger mejores beneficios” pero que ello no importaba, lo que importaba era comenzar una nueva relación. Concluyó su tratamiento del tema

⁶¹ DSCD, Año 1929, Tomo 4, pág. 454.

⁶² DSCD, Año 1929, Tomo 4, págs. 467 y 471.

diciendo que “tenemos con el pueblo inglés una grave deuda moral que nos es grato confesarla. Cuando todavía éramos una expresión imprecisa ... Inglaterra llegó a nosotros trayéndonos el aporte de su fe, de su confianza, depositando aquí sus capitales ... Trazando las primeras líneas de los ferrocarriles, alrededor de los cuales, como vertebrado en columnas se fue realizando paulatinamente el progreso de nuestra nación”⁶³. La parte final del discurso la dedicó a recordar que después del “superplebiscito” (se refería con esa palabra al resultado de las elecciones presidenciales del primero de abril de 1928), debía darse carta blanca al gobierno para proceder en todos los temas.

El debate fue cerrado por el diputado oficialista Víctor J. Guillot quien, a pesar de no acompañar sus argumentos con cifras, dijo cosas más relevantes que el ministro. Según él, la necesidad de celebrar un acuerdo con el mejor cliente de la Argentina obedecía a que había que asegurarse no que comprara más sino de que no comprara menos. En los últimos años el único tráfico que no había declinado era el de la carne enfriada, pero las exportaciones de carne congelada, de lino, de maíz y de trigo, venían declinando. Por eso era necesario facilitar medios, como el crédito recíproco, para lograr que Gran Bretaña volviera a comprar esos productos. A continuación se refirió a los problemas financieros mundiales y afirmó que eran momentáneos y que como el crédito que daría el Banco Nación se haría efectivo dentro de los dos años esos problemas transitorios no serían obstáculo alguno⁶⁴. Puesto el proyecto a votación el oficialismo se impuso por 80 a 8 pasando al Senado⁶⁵.

En la cámara alta el oficialismo carecía de mayoría. Además, su actividad era prácticamente nula en virtud del enfrentamiento total con la oposición. El proyecto aprobado por Diputados, ingresó a esa cámara el 17/12/1929. Por presidencia se había dispuesto su pase a las comisiones de asuntos constitucionales y de hacienda. El senador por Buenos Aires Delfor del Valle pidió la palabra para cuando se concluyera con la lectura de los temas entrados. Recién tuvo oportunidad de hablar dos días después, pues la sesión debió levantarse por falta de quórum luego de discutirse la cuestión del presupuesto y la declaración por la intervención a Corrientes. Del Valle propuso que las comisiones concretaran sus despachos en un breve cuarto intermedio de las sesiones, para luego ser aprobados lo antes posible. Argumentó para ello que el proyecto era sencillo y que era ventajoso para ambas naciones. Después de recordar la importancia

⁶³ Lo transcripto está en las páginas 467 y 468.

⁶⁴ DSCD, Año 1929, Tomo 4, págs. 471 a 474.

⁶⁵ DSCD, Año 1929, Tomo 4, pág. 474.

del comercio con Gran Bretaña y que ésta compraba a la Argentina por cuatro o cinco veces el valor por el que le vendía agregó: “Tenemos nosotros una deuda de gratitud para con la Gran Bretaña y cada acto que esa nación realiza con relación a los pueblos de América nos demuestra el lugar importante que ocupamos en la consideración de ese pueblo, cuando se esfuerza su gobierno por mantener y extender las gratas relaciones con los países amigos”. Concluyó criticando a la administración de Alvear por haber comprado material ferroviario para los Ferrocarriles del Estado en Estados Unidos y afirmó que “sería muy justo que se hiciera de todo ese material que debe comprarse, a medida que se necesite, por los Ferrocarriles del Estado, al Reino Unido, por cuanto esta nación *nos favorece extraordinariamente...*”⁶⁶. La moción de del Valle fue contestada por el senador entrerriano Luis Etchevehere, el representante de la Capital Federal Mario Bravo y el salteño Luis Linares. Los tres, a pesar de estar de acuerdo con intensificar las relaciones comerciales con Gran Bretaña, sostuvieron que debía obtenerse información de parte de los ministros de obras públicas y de hacienda. La situación económica del país entraba en una época turbulenta, se acababa de cerrar la Caja de Conversión por decreto, y no se podía disponer una compra de 100 millones de pesos en material ferroviario sin saber concretamente cuáles eran las necesidades de los Ferrocarriles del Estado. El debate terminó con la intervención del senador oficialista por la Capital Federal Diego Luis Molinari. Habló largamente y sin fundamento de que el convenio introduciría una nueva forma de comercialización de los cereales, sin intervención de las casas exportadoras tradicionales. Luego refutó el argumento de que los materiales ferroviarios británicos eran caros con la afirmación de que eran de mejor calidad y terminó también elogiando a Gran Bretaña, “que fue la primera que reconoció nuestra independencia en Europa” y porque “*los tradicionales e históricos lazos de amistad (con ese país) nadie ha desmentido*”⁶⁷. Derrotada la moción de del Valle el proyecto pasó a las comisiones y de ellas no volvió más al recinto. Durante 1930 el senado sólo celebró una sesión preparatoria el 30 de abril. Hasta el golpe de Estado de septiembre no celebró ninguna sesión ordinaria⁶⁸.

Al mismo tiempo que el presidente Yrigoyen y el embajador Robertson discutían los términos del acuerdo y, posteriormente, se producía en diputados y en el Senado los debates que hemos relatado, otras negociaciones con los representantes de Gran Bretaña

⁶⁶ DSCS, Año 1929, Tomo 3, págs. 151 a 174. Lo transcripto está en esta última página. El subrayado es del autor.

⁶⁷ DSCS, Año 1929, Tomo 3, págs. 175 a 183. Lo transcripto está en la página 180. El subrayado es del autor.

⁶⁸ DSCS, Años 1930-32, págs. 1 y 2. PRO, FO 371/13462, Folio 225.

llevaron a acuerdos, no formales, pero vinculados a los asuntos de la misión D'Abernon. Entre ellos merece citarse la cuestión por la seda artificial y la de la licitación de la compra de rieles para los Ferrocarriles del Estado. Ya en julio de 1929 en el Board of Trade había preocupación porque la Argentina asimilaba la llamada seda artificial (rayón) a la seda natural para la aplicación de tarifas aduaneras de importación y ello perjudicaba a los fabricantes ingleses⁶⁹. No es de extrañar entonces que, en medio de las discusiones por los términos del acuerdo comercial, H.O. Chalkley planteara directamente ante Yrigoyen el tema junto con otras preocupaciones como ser la tasa del 10% a los pasajes de visitantes a la Argentina, la pretensión de una empresa británica de construir caminos en la Argentina y la de otra de efectuar una planificación de un sistema de elevadores de granos. El Presidente prometió considerar todos estos problemas⁷⁰. Hacia fines de septiembre el ministro de hacienda argentino discutió la cuestión de la seda artificial con Robertson y anticipó la idea de no reducir el arancel en general, porque ello perjudicaría a la industria textil argentina, pero sí de otorgar una tarifa preferencial para los exportadores británicos argumentando que Gran Bretaña no cobraba derecho alguno de importación por los productos argentinos⁷¹. Transcurrido un tiempo, ya firmado el acuerdo, Robertson informó a Londres que Yrigoyen estaba dispuesto a firmar un decreto reduciendo los derechos de importación de la seda artificial proveniente de Gran Bretaña en un 50%, pidiendo a cambio que en las importaciones futuras que resultaran del acuerdo D'Abernon se incluyera manteca y fruta. Dos días después se publicó el decreto prometido⁷². Sin embargo, ese acto produjo una serie de reclamos de otros Estados que invocaron la cláusula de “nación más favorecida” para obtener la misma franquicia y críticas de la Unión Industrial Argentina. Por su parte, el Foreign Office demoró la respuesta respecto de la ampliación de productos a importar en razón de que el Board of Trade manifestaba su insatisfacción con el decreto de reducción porque no incluía los tejidos de mezcla de seda y algodón⁷³.

La cuestión de los rieles fue aun peor manejada. El 26 de septiembre Robertson recibió a través del Foreign Office un pedido de la National Federation of Iron and Steel sobre una licitación en estudio de los Ferrocarriles del Estado para adquirir 70.000 toneladas de rieles. La Federación estimaba que los fabricantes ingleses no podían obtener las órdenes en un concurso abierto, pero si se quería hacer operativo el acuerdo

⁶⁹ PRO, FO 371/13463, Folio 16.

⁷⁰ PRO, FO 371/13461, Folio 95.

⁷¹ PRO, FO 371/13461, Folio 132.

⁷² PRO, FO 371/13462, Folios 41 y 49.

⁷³ PRO, FO 371/13462, Folios 80, 113, 132, 141 y 178.

en discusión podría lograrse que la Argentina abriera la licitación sólo en Gran Bretaña. Se le pidió a Robertson que explicara esta cuestión al gobierno argentino. El 4 de octubre Robertson informó a Londres que el gobierno argentino le había anticipado que iban a licitar la compra de rieles sólo en ese país y que en dos o tres semanas representantes de los Ferrocarriles del Estado viajarían a Inglaterra a hacer pedidos de 2000 vagones y de locomotoras Garratt⁷⁴.

Los dos temas, en definitiva, quedaron en la nada. Acosado por los reclamos locales y de otros países el gobierno argentino terminó por dejar sin efecto la reducción del arancel de la seda artificial. Más absurdo fue el final de la licitación de rieles limitada a Gran Bretaña, a lo que tan fácilmente había accedido el gobierno. El 27 de diciembre de 1929, el encargado de negocios británicos en Buenos Aires, Eugen Millington-Drake⁷⁵ recibió de Londres un memorandum de la asociación British Rail Makers, en el que se informaba que no les era posible cumplir con la compra de 70.000 toneladas de rieles. Ello era así porque tenían un acuerdo de cartel firmado con los fabricantes de Europa continental por el cual se aseguraban recíprocamente cuotas. La correspondiente a los británicos estaba ya excedida por las compras realizadas por las compañías ferroviarias de capital privado que actuaban en la Argentina y que habían renovado miles de kilómetros de vías en los últimos años. En su opinión el pedido de los Ferrocarriles del Estado correspondía a los fabricantes alemanes y pedían que se le hiciera saber al Presidente argentino que dirigiera la compra hacia ese mercado. Opinaban también que no correspondía la licitación limitada a Gran Bretaña porque la noticia de una licitación internacional se había hecho pública con anterioridad. Aclaraban que en el futuro podrían aceptar pedidos del Estado argentino⁷⁶.

VI. Conclusiones

Al comienzo de este trabajo, en la Introducción, se dijo que era nuestro propósito analizar los hechos relatados con anterioridad dejando de lado ideas preconcebidas. Las ideas a que nos referíamos y que han dado lugar a una historiografía mediocre, son las provenientes del auge nacionalista de la década de 1930 y posteriores. De esas ideas resultan proyecciones hacia el pasado que son profundamente distorsionadoras en la reconstrucción de hechos y en el intento de explicarlos y correlacionarlos. Estoy

⁷⁴ PRO, FO 371/13461, Folios 12 y 176.

⁷⁵ Nacido en 1885 había ingresado al Foreign Office en 1912. Estuvo en Buenos Aires de 1914 a 1918 como tercer secretario y volvió allí en enero de 1929 como consejero. Fue encargado de negocios desde el intempestivo retiro de Robertson a fines de 1929. Foreign Office List (1931), pág. 337.

⁷⁶ PRO, FO 371/13462, Folio 237.

convencido de que si Hipólito Yrigoyen y otros protagonistas de nuestro acuerdo hubieran leído las afirmaciones que sobre ellos hicieron los historiadores nacionalistas, y muchos simpatizantes de la Unión Cívica Radical que siguieron esa línea, habrían pensado que se referían a otro país y a otras personas. No liberarse de las proyecciones distorsionadoras es lo que lleva a autores como Fodor y O'Connell a sorprenderse de la celebración del acuerdo y a hacer una explicación del proceso de negociaciones que no está de acuerdo con la información que proveen las fuentes.

Para entender la época y los hechos relatados no sólo debe partirse de comprender la importancia de la relación argentino-británica sino también de reconocer la valoración positiva que de ella tenían todos los sectores sociales, económicos y políticos. Esa valoración positiva, prácticamente unánime, se mantuvo constante desde 1860 a 1930. Téngase en cuenta que, frente a las negociaciones que llevó a cabo la misión D'Abernon con integrantes del gobierno argentino, a nadie, a ningún partido, a ningún dirigente opositor, a ningún sector, se le ocurrió cuestionar las ventajas que la Argentina obtenía de su relación con Gran Bretaña y de promover el incremento del intercambio comercial con la misma. Lo que los senadores oficialistas del Valle y Molinari decían, refiriéndose a la relación bilateral, de que era “extraordinariamente favorable” y “nadie lo desmentía”, era cierto. La oposición así lo aclaraba antes de oponerse a la ratificación. Confirma este acuerdo general respecto de los beneficios de la vinculación con Gran Bretaña, la actitud asumida por el nacionalismo incipiente. Así quienes, poco años después, iban a ser los abanderados de la denuncia de la “perversidad” del imperialismo británico, Rodolfo y Julio Irazusta, nada observaron al respecto. En la primera época de la publicación *La Nueva República*, que concluyó en marzo de 1929, sus artículos repetían críticas a la democracia, al sufragio universal, al que se lo consideraba “irracional”, al yrigoyenismo, como producto de aquél. Pero en materia económica nada decían y mucho menos en contra de los vínculos con Gran Bretaña. El 7 de noviembre de 1929 los Irazusta, ya con planes de llevar adelante un golpe de Estado, contribuyeron a fundar la Liga Republicana que tampoco tomó posición fuerte a las negociaciones con la misión D'Abernon. Rodolfo Irazusta recién comenzó a interesarse en temas económicos en junio de 1930, con críticas al liberalismo. Desilusionado con el rumbo tomado por el gobierno de facto de Uriburu la crítica se extendió al capital extranjero, pero fundamentalmente norteamericano. Su

hermano Julio, por la misma época, octubre de 1931, comenzó a prestar atención a estos temas, pero todavía sin cuestionar la relación con Gran Bretaña⁷⁷.

También dijimos más arriba, en el apartado III, que dentro de la vinculación con Gran Bretaña, un lugar primordial lo ocupaba la actividad ferroviaria. La mayor parte de los capitales británicos invertidos en la Argentina se encontraban en las compañías ferroviarias. La política ferroviaria de los gobiernos argentinos de 1916 en adelante respondía a la valoración positiva compartida que de esa actividad y de la relación con Gran Bretaña se tenían. En ese sentido el acuerdo no resultaba sorprendente. Desde el punto de vista del gobierno argentino podía interpretarse como una ratificación y una profundización de esa política ferroviaria vigente desde muchos años antes. La mayor parte de la actividad estaba en manos de empresas de capital británico que adquirían sus materiales en Gran Bretaña. Los ferrocarriles del Estado eran complementarios, para las zonas adonde no llegaban esas empresas. Hasta entonces sus proveedores se encontraban fuera de Gran Bretaña. El gobierno modificaba esta circunstancia y anunciaba que los asimilaría a las empresas privadas más importantes. Si se tienen en cuenta las palabras transcritas de Yrigoyen en el apartado IV pronunciadas en marzo de 1929 en el sentido de que el gobierno vigilaría que las compañías mantuvieran su rentabilidad y que la existencia de las líneas estatales no debía ser considerada una amenaza para ellas, la conclusión es que el acuerdo era coherente con lo que se venía realizando. De alguna manera también encontraba antecedentes en la forma improvisada y sin autonomía en que se manejaban los asuntos de la empresa ferroviaria estatal. El gobierno nacional, con el ánimo de mostrar una actitud de ratificación de su política ferroviaria de sostén de las empresas privadas, dispuso, sin planificación, ni presupuestos, ni dictámenes técnicos, la compra de materiales sin especificar por montos importantes con destino a la empresa pública. Cambió, asimismo, de proveedores, pasando por alto los inconvenientes técnicos de ello (piénsese, por ejemplo, en la dificultad de mantener y reparar locomotoras diferentes a las existentes). Queda claro que el compromiso que se asumía por el acuerdo con Gran Bretaña no fue, ni antes ni después de celebrado, concordado con la actividad de los Ferrocarriles del Estado y se disponían compras de materiales sin determinar que implicaban alrededor del 15% del total invertido en esas líneas⁷⁸.

⁷⁷ Sobre todo ello ver Mutsuki (2004), págs. 58 a 66 y 87 a 90.

⁷⁸ La falta de coordinación se ve en la firma de los decretos del poder ejecutivo de fin de noviembre de 1929 que autorizaron obras y compras a la empresa estatal por algo más de \$ 3.000.000 m/n (ver diario *La Prensa* del 30/11/1929) y en el presupuesto en estudio para entonces en el Ministerio de Obras Públicas que era similar al del año anterior (ver diario *La Prensa* del 27/12/01929).

Por otra parte, yendo al acuerdo propiamente dicho, algunas otras conclusiones pueden extraerse de los hechos relatados. Fue una iniciativa del gobierno argentino. Ningún dato proveniente de las fuentes permite afirmar que el gobierno británico o intereses de empresas británicas presionaron en tal sentido. Tampoco resulta aceptable que se afirme que fue la presión de intereses locales, como el de los productores ganaderos⁷⁹.

Sin embargo, corresponde preguntarse, partiendo de la base de que el acuerdo reafirmaba la valoración que el gobierno y la sociedad argentina hacían de la relación con Gran Bretaña, por qué razón el presidente Yrigoyen insistió en la necesidad de su celebración. La cuestión del avance norteamericano no puede dejarse de lado. La política exterior argentina había sido por tradición antinorteamericana. La relevancia adquirida por los Estados Unidos en el mundo desde el fin de la Gran Guerra y su actitud frente a otros Estados americanos ayudaban a reforzar esta tradición. La presencia en la Argentina de intereses norteamericanos era cada vez mayor. Es aceptable pensar que, como algún funcionario del Foreign Office lo señaló, el gobierno argentino quería mostrar que se prefería la vinculación económica (comercial, financiera, en inversiones extranjeras) con Gran Bretaña antes que con Estados Unidos y que se estaba dispuesto a fortalecer esa vinculación y frenar la que se iba estableciendo con los norteamericanos. No puede pasarse por alto que, en material rodante, los principales proveedores, casi únicos, de los Ferrocarriles del Estado, eran las fábricas norteamericanas. El gobierno quería dejar bien en claro que de ahí en más esos proveedores serían británicos. También puede aceptarse que preocupaba al gobierno argentino la toma de conciencia de ciertas dificultades en la colocación de sus productos en el exterior. Aun sin haber una clara comprensión del problema del deterioro de los términos del intercambio, el presidente radical bien sabía que algunos precios habían caído, que algunos mercados comenzaban a cerrarse y que era prudente defender la posición argentina en aquel mercado que se le mostraba más favorable.

Así el envío de la misión D'Abernon y la celebración del acuerdo fue resultado de una iniciativa argentina, con la que colaboró el embajador Robertson, y obedeció a razones del momento vinculadas con la creciente presencia norteamericana y a problemas del intercambio comercial, dentro de una continuidad en materia de políticas públicas. Sin embargo, los pasos seguidos en las negociaciones y los textos elaborados

⁷⁹ La presión británica es sugerida por Fodor y O'Connell (1973), pág. 42. Según Escudé y Cisneros el acuerdo tendría como antecedente la presión de los ganaderos argentinos. Escudé y Cisneros (2000), pág. 3.

muestran cierta improvisación que hacen que las acciones emprendidas estuvieran lejos de obtener los objetivos deseados. Los protagonistas de estos acontecimientos mostraron poca idoneidad en las gestiones realizadas, defecto menos censurable en el caso de los británicos por el hecho de que ellos no habían planificado el curso de acción a seguir y sólo actuaban tratando de obtener alguna ventaja en base a los pedidos argentinos.

En primer lugar, podemos señalar poco conocimiento de las cuestiones en debate. El gobierno argentino se lanzó a la aventura de negociar con Gran Bretaña sin haber estudiado previamente el campo de acción. En los más altos niveles el peso de las discusiones fue llevado a cabo casi exclusivamente por el Presidente. Su ministro de relaciones exteriores no aportó absolutamente nada. Tampoco recibió asistencia del de hacienda ni del Administrador General de los Ferrocarriles del Estado. Solo parece haber tenido alguna iniciativa, una vez ya acordado el texto a firmar, el presidente del Banco Nación pero luego no se atrevió a seguir adelante con el proyecto de ley que había redactado. Lo más llamativo de todo es la ausencia absoluta de los funcionarios de la embajada argentina en Londres. Ninguna información previa le fue solicitada sobre la posibilidad de aumentar las exportaciones argentinas ni de colocar nuevos productos como frutas y lácteos. Tampoco se le indicó hacer gestión alguna acerca de productos industriales, materiales ferroviarios u otros, que los Ferrocarriles del Estado podían allí adquirir. El embajador argentino era José Evaristo Uriburu y se encontraba en Londres desde varios años antes. Actuaba en la embajada como encargado del intercambio comercial de productos agropecuarios Juan E. Richelet, quien recababa información, concurría a congresos e hizo gestiones ante el gobierno de Irlanda a fin de evitar un cierre de las importaciones de carne argentinas por razones sanitarias. Pero respecto de la misión en sí la embajada tuvo sólo un papel protocolar y de ayuda en la preparación de su traslado⁸⁰. Como corolario de todo ello, cuando el 16 de noviembre de 1929, ya firmado el acuerdo, funcionarios del Department of Overseas Trade citaron al encargado de negocios Carlos Miguens, para ponerse a disposición para concretar entrevistas con industriales a fin de cumplir el acuerdo, el diplomático les respondió que el gobierno argentino nada le había comunicado⁸¹. Otro elemento a tener en cuenta es la soledad del Presidente argentino. Las críticas que se habían efectuado desde distintos sectores, y que los embajadores británico y norteamericano compartían acerca de que al asumir su

⁸⁰ Ver Archivo MRE y C, cajas "archivos embajada en Londres", Misión Uriburu 1928-30, caja C66/A 49, caja F26/14 (misión J.E. Uriburu 1930/31).

⁸¹ PRO, FO 371/13462, Folio 63.

segunda presidencia Yrigoyen había elegido como ministros a personas sin calificación⁸², parecían ciertas y llevaban a que toda negociación fuera infructuosa y no pasara de temas generales. Yrigoyen no requería colaboración alguna y los funcionarios no se atrevían a hacer nada que no fuera indicado por el Presidente.

Del lado británico las cosas no se manejaron mucho mejor. Robertson actuó muchas veces de manera aislada, sin atender a las opiniones de otros funcionarios. Llama la atención de que Chalkley, más conocedor de los temas económicos no tratara de encauzar las negociaciones de otra manera y no objetara al borrador del acuerdo por no ser operativo. Lord D`Abernon, en definitiva, sólo sirvió para expresar la buena voluntad de su gobierno pero no conocía en absoluto el tema sobre el que estaba negociando. En Londres, el Board of Trade y el Treasury (hacienda) no dieron nunca importancia a la misión o al acuerdo y sólo el Department of Overseas Trade del Foreign Office participó en parte del entusiasmo de Robertson. La idea del acuerdo y de las concesiones recíprocas que resultaban de la iniciativa argentina no encontraba mayores atractivos en los gobiernos británicos que se debatían entre su apego al libre cambio o un incipiente proteccionismo. Si el gobierno conservador hubiera continuado después de las elecciones generales de mayo, podría haber estado dispuesto a apartarse del primero, pero en un sentido distinto al pretendido por los argentinos. Pero para los laboristas comprometerse en el otorgamiento de alguna preferencia a la Argentina era cuestión que estaba fuera de toda discusión. Las negociaciones continuaron y los británicos se atrevieron a hacer planteos, como el de la seda natural, porque entendían que no generaban mayores compromisos. El no comprometerse, en definitiva, fue la única preocupación que guió a las diferentes oficinas cuando pretendieron, con el enojo de Robertson, cambiar la imprecisa redacción del acuerdo.

FUENTES

1) Archivos

- MREyC. Archivo del Ministerio de relaciones Exteriores y Culto. Se consultaron cajas del archivo de la “embajada argentina en Londres” y de la “división política - Gran Bretaña”. El archivo se encuentra en etapa de reclasificación. Todos los números citados en las notas al pie son provisionarios.

⁸² PRO, FO 371/13463, Folio 232, carta de Robertson a Craigie del 30/11/1929 donde descalifica a Oyhanarte y señala la parálisis del gobierno. Sobre las opiniones del enviado norteamericano ver Sabsay y Etchepareborda (1987), págs. 289 y 290.

- PRO. Public Record Office (Archivos Nacionales de Inglaterra y Gales). Se consultaron legajos del Board of Trade (BT) y del Foreign Office (FO).
- 2) Publicaciones periódicas
 - *La Prensa*, Buenos Aires, 26/6/1928, 7/7/1928, 21/1/1929, 30/11/1929 y 27/12/1929.
 - *The Times*, Londres, 18/5/1929.
- 3) Publicaciones oficiales
 - MOP. Ministerio de Obras Públicas de la Nación (1945), Ferrocarriles del Estado, *Suplemento a los itinerarios de trenes*, Buenos Aires, junio de 1945.
 - DSCD. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1929.
 - DSCS. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1929, 1930.
 - Foreign Office, *List*, 1927, 1929 y 1931..
- 4) Publicaciones de empresas
 - Ferrocarril Nordeste Argentino, *Memoria y balance*, 1927, 1928, 1929 y 1930.
 - Ferrocarril Sud de Buenos Aires, *Memoria y balance*, 1927, 1928, 1929 y 1930.
 - Ferrocarriles de Entre Ríos, *Memoria y balance*, 1927, 1928, 1929 y 1930.
 - Ferrocarril Central Córdoba, *Memoria y balance*, 1927, 1928, 1929 y 1930.
 - Ferrocarril Oeste de Buenos Aires, *Memoria y balance*, 1927, 1928, 1929 y 1930.

BIBLIOGRAFÍA

- Beyer Peacock and Company (1947), *Beyer - Garratt Articulated Locomotives*, London, 1947.
- George S. BRADY (1926), *Railways of South America Part I: Argentina*, Washington, Department of Commerce, Trade Promotion Series N° 32, Government Printing Office, 1926.
- Carlos ESCUDÉ y Andrés CISNEROS (directores) (2000), *Historia General de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, UCEMA, Biblioteca Virtual, 2000. Tomo X: *Las relaciones económicas de la Argentina con Gran Bretaña y Estados Unidos. 1880-1943*; Capítulo 48: *Desde el fin de la guerra hasta la crisis. 1918-1929*.
- Jorge G. FODOR y Arturo A. O'CONNELL (1973), "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del Siglo XX", en revista *Desarrollo Económico*, Vol. 13, N° 49, abril-junio 1973.
- R.L. HILLS y D. PATRICK (1998), *Beyer Peacock, Locomotive Builders to the World*, London, Venture Publications, 1998.
- Colin M. LEWIS (2007), "Crisis, tecnología y eficiencia. Los ferrocarriles de capital británico durante los años de transición. 1912-1933", en Mario Justo López y Jorge E. Waddell (Comps.), *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*, Buenos Aires, Ed. Lumière, 2007.
- Mario Justo LÓPEZ (2001), *Entre la hegemonía y el pluralismo. Evolución del sistema de partidos políticos argentinos*, Buenos Aires, Ed. Lumière, 2001.

- Mario Justo LÓPEZ (2007), “Del equilibrio a la crisis de las empresas ferroviarias privadas: 1917-1946”, en Mario Justo López y Jorge E. Waddell (Comps.), *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*, Buenos Aires, Ed. Lumière, 2007.
- Mario Justo LÓPEZ (2007 bis), “La dinámica del presidencialismo y la gobernabilidad democrática a la luz de un momento histórico: el conflicto entre la UCR y la oposición de 1928 a 1930”, Ponencia presentada al *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política*, SAAP - USAL, 6 a 9/11/2007. [CD]
- Félix LUNA (1988), *Yrigoyen*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1988.
- Kenneth O. MORGAN (1987), *Labour People, Leaders and Lieutenants. Hardie to Kinnock*, Oxford, 1987.
- Noriko MUTSUKI (2004), *Julio Irazusta, treinta años de nacionalismo argentino*, Buenos Aires, Ed. Biblos, 2004.
- Arturo O’CONNELL (1999), *D’Abernon e Yrigoyen. Un prólogo al bilateralismo anglo - argentino*, Buenos Aires, ISEN, Documento de Trabajo N° 29, 1999.
- Lucio ROBIROSA (1932), “La crisis ganadera y la política comercial argentina”, en diario *La Nación*, 27/6/1932.
- Fernando L. SABSAY y Roberto ETCHEPAREBORDA (1987), *El Estado liberal democrático*, Buenos Aires, Eudeba - Ed. Macchi, 1987.
- Elena SALERNO (2000), “Politización y finanzas en los Ferrocarriles del Estado en los años veinte”, Ponencia presentada a las *XVII Jornadas de Historia Económica*, AAHE - UNT, 2000. [CD]
- Elena SALERNO (2007), “La evolución y los problemas de los Ferrocarriles del Estado durante la primera mitad del Siglo XX, en Mario Justo López y Jorge E. Waddell (Comps.), *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*. Buenos Aires, Ed. Lumière, 2007.
- Elena SALERNO y Andrés REGALSKY (2008), “Mercados de capitales, desarrollo ferroviario y endeudamiento público. La financiación de los Ferrocarriles del Estado, 1916-1928”, en Jorge Schvarzer, Andrés Regalsky y Teresita Gómez (Comps.), *Estudio sobre la historia de los ferrocarriles Argentinos (1857-1940)*, Buenos Aires, UBA-FCE, Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina, 2008.
- Pedro R. SKUPCH (1973), “El deterioro y fin de la hegemonía británica sobre la economía argentina. 1914-1947”, en Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero (Comps.), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 1973.