

Instituto de Historia
Pontificia Universidad Católica de Chile.

RODRIGO MARDONES ZÚÑIGA*

CHILE Y SU COMERCIO CON ARGENTINA 1930-1960

ABSTRACT

The object of this article is to provide an account on the situation of the trade between Chile and Argentina in the period from 1930 to 1960. Emphasis is laid on the discussion which took place in Chile over the commercial treaties with Argentina, which went beyond the legal aspects of the same. The idea is to provide a key to interpret the general trend of opinions and the effective scope for integration of the different agreements. A second objective is to set out the principal arguments which were used to promote or object to this type of commercial initiatives. Finally, the article refers to the effective development of this trade.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años Argentina ha figurado dentro de los cinco más importantes socios comerciales de Chile en el mundo y disputa con Brasil el lugar de primer socio latinoamericano. De hecho, la relevancia del mercado argentino es indudable para una economía exportadora como la chilena, dada su posición geográfica respecto de Chile y su potencial consumidor.

Resulta interesante estudiar el desarrollo del comercio con Argentina, puesto que la discusión pública actual repite en muchos aspectos argumentaciones y problemas de larga data. Las propuestas de fondo del Mercosur, por ejemplo, figuran en la agenda bilateral con cierta regularidad desde 1826, cuando se proponía la "Cordillera Libre" para los dos países.

* Licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Luego de una profusa revisión bibliográfica sobre historia económica de Chile¹ hasta la actualidad, constatamos que no existe ningún trabajo histórico comprensivo, menos aún sobre temas circunscritos, sobre el desarrollo del comercio chileno-argentino para el período republicano, salvo el de Raimundo Barros titulado "Cooperación económica chileno-argentina: evolución histórica" (1986),² el cual es esencialmente un rápido estudio de tipo jurídico basado en fuentes oficiales de la Cancillería chilena, sobre las distintas iniciativas contractuales que ambos países emprendieron desde la independencia hasta 1980.

Tratando de cubrir en profundidad un período específico de la historia comercial entre Chile y Argentina, hemos obtenido, además, conclusiones significativas para entender la dinámica global de las relaciones entre los dos países. Centrándonos en el período 1930-1960 —el más activo en iniciativas comerciales entre los dos países— abordamos la dinámica de opinión pública en torno al proteccionismo y a la liberación comercial, la influencia del *lobby* agrario, los factores netamente políticos que condicionaron el intercambio, la importancia para Chile del mercado argentino y su ubicación dentro del contexto latinoamericano y mundial, y el desarrollo efectivo del comercio a través del análisis y conclusiones de las series de datos, las cuales se construyeron por primera vez para efectos de la Tesis antes citada. Todo lo anterior constituye el "valor agregado" de esta investigación a la historia económica de Chile.

Nuestro trabajo es, básicamente, un estudio de la opinión que se generó en la clase política en torno al comercio con Argentina durante el período 1930-1960. Esta opinión salió a la luz en torno a la presentación en el Congreso de convenios comerciales por parte del Ejecutivo. El análisis de esta discusión nos permitió identificar determinados tipos de argumentaciones que exponemos en el cuerpo de este artículo, los cuales no tienen necesariamente una permanencia en el tiempo. De hecho, algunos pueden ser seguidos en todo el período, sin embargo otros surgieron en condiciones bien específicas.

La Depresión de 1930 impulsó al país una coyuntura especial para el desarrollo del comercio con Argentina a través de tratados bilaterales. Por su parte, 1960 tuvo especial significación, ya que fue el año de la suscripción de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la cual fue creada para elevar el comercio regional a los más altos niveles posibles, promoviendo

¹ Una extensa bibliografía comentada de 952 títulos correspondientes al período 1830-1930, elaborada por Rafael Sagredo, puede encontrarse en: Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel, *Un siglo de historia económica de Chile: 1830-1930*, Editorial Universitaria, Santiago, 1990, 189-386.

² Raimundo Barros Ch., *Cooperación económica chileno-argentina: evolución histórica*, Editado por PNUD y U. de Chile, Santiago, 1986.

esquemas multilaterales de regulación.³ El presente estudio, por lo tanto, está enfocado en un período en el cual el desarrollo del intercambio comercial con Argentina recibió un especial impulso dentro del marco de la bilateralidad.

Luego de una exposición preliminar acerca del desarrollo comercial anterior a nuestro período de referencia, presentamos un análisis de los distintos convenios que se discutieron entre 1930 y 1960, identificando una de las disyuntivas claves de la época: la dicotomía unión aduanera *versus* proteccionismo. En definitiva, hemos querido leer cada convenio y su gestación desde esta perspectiva. Luego nos centramos en la exposición y análisis de la discusión técnica de los tratados, así como de los grupos de interés que participaron en ella. Finalmente, establecemos la relevancia de las consideraciones geopolíticas e ideológicas.

EL COMERCIO CHILENO-ARGENTINO DE 1810 A 1930

A pesar de que el intercambio con la Confederación Argentina tenía una prioridad secundaria para los intereses de Chile, y de la inestabilidad política interna que caracterizó el período postindependentista en ambos países, una de las primeras iniciativas de regulación comercial fue emprendida con ese país. Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata firmaron el 20 de noviembre de 1826, en Santiago, un convenio que pretendió normar el intercambio comercial con "un claro espíritu integracionista".⁴ En el Tratado de 1826⁵ la idea de unión aduanera bilateral tomó una primera forma como "Cordillera Libre", esto es arancel cero para productos internados a través de los Andes, mientras que los introducidos por mar se ajustarían a la cláusula de la nación más favorecida.⁶ Dos meses después de su firma el Tratado fue desechado en el Congreso, puesto que se dijo no favorecería a Chile.⁷

Luego, en 1831, entre Chile y las provincias argentinas de Mendoza y San Juan, se concertaron convenios comerciales muy limitados y apenas tolerados por el dictador Rosas. En general, los niveles de confusión política imperante

³ Centro Universitario de Desarrollo (CINDA), *Manual de Integración Latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1987, 57-59.

⁴ Raimundo Barros, *op. cit.*, 2.

⁵ Tratado de Amistad, Alianza, Comercio y Navegación, Santiago, 12 de noviembre de 1826, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *Tratados, convenciones y arreglos internacionales de Chile. 1810-1976*, vol. III, 10-13.

⁶ La cláusula de la nación más favorecida estipulaba que cualquier beneficio comercial que una de las partes suscribientes otorgase a un tercer país debía hacerse extensivo a la otra parte.

⁷ El canciller Miguel Cruchaga al presentar al Congreso el Tratado de 1933, analizó algunos hitos del comercio bilateral. *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados* (en adelante BSC), 4 de julio de 1933, 1255.

en ambos países imposibilitaron cualquier convenio económico concebido en una dimensión nacional. Posteriormente, en 1842, el gobierno de Bulnes cerró la frontera al comercio con Argentina —el cual era muy activo por la falta de comunicaciones entre Cuyo y Buenos Aires— debido a supuestas arbitrariedades comerciales de las autoridades de ese país en contra de intereses chilenos. Luego, en 1848, la controversia generada por la instalación de una colonia chilena en el Estrecho de Magallanes ahondó el alejamiento entre ambos países. Durante los tres años siguientes las conversaciones para lograr un acuerdo en las cuestiones pendientes permanecieron paralizadas, hasta que la caída del dictador Rosas hizo vislumbrar un entendimiento.⁸

En mayo de 1855 Argentina acreditó como encargado de negocios al diplomático Carlos Lamarca, con quien se inició de inmediato la negociación de un tratado que recogía la idea del gobierno de Chile de que el comercio con los países limítrofes debía regirse por un sistema de favores recíprocos especiales. Finalmente, el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación se firmó el 30 de agosto de 1855. Lo fundamental de su texto repetía casi en términos iguales las disposiciones mencionadas del Tratado de 1826 referidas a la "Cordillera Libre".⁹

El convenio de 1855, el Tratado Benavente-Lamarca, como se le conoció, estuvo vigente por 12 años: desde el 29 de abril de 1856, fecha del canje de las ratificaciones, hasta el 29 de abril de 1868, cuando no se logró un nuevo acuerdo después de que Chile lo desahuciara debido a que durante sus años de funcionamiento habría beneficiado más a Argentina.¹⁰

A comienzos del siglo XX Argentina se había constituido en uno de los principales productores de granos y carnes, mientras que Chile hacía lo suyo con la minería. A pesar de ello, la integración económica entre ambos países era precaria frente a su potencial. La profusión de conflictos limítrofes que llevaron al borde de la guerra en ese entonces puede ser una razón; no obstante, nos parece que lo fundamental fue un comercio exterior articulado hacia los países industrializados: Argentina exportaba el 80% de su producción al Viejo Mundo, el 10% a Estados Unidos y otro 10% a América Latina; Chile, por su parte, vendía el 60% de sus productos exportados en Europa, el 34% en Estados Unidos y sólo el 5% en su región.¹¹

Después de los promisorios Pactos de Mayo de 1902, hubo un principio de acuerdo en 1907-1908 con el fin de intensificar el comercio recíproco, el cual no llegó a un perfeccionamiento jurídico. Las ideas base que éste contenía eran

⁸ BSC, 4 de julio de 1933, 1256-1257.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Raimundo Barros, *op. cit.*, 24.

¹¹ *Op. cit.*, 27.

las de una plena liberación comercial y de una línea común de navegación que uniera los puertos de ambas repúblicas. Sin embargo, nada se concretó.

Hasta la Depresión, el intercambio entre Chile y Argentina se mantuvo en modestos niveles. Una vez que ella se desató sobrevino una reacción proteccionista extremada,¹² de tendencia autárquica, que dio origen a un alza de aranceles que redujo el comercio a la mínima expresión. En efecto, el comercio con Argentina tuvo un descenso estrepitoso de 1930 a 1931, cuando las importaciones cayeron en un 80% y las exportaciones en un 55%, manteniéndose deprimidas ambas cuentas, según la tónica general de la época en todos los países hasta 1940.¹³

Aunque en 1930 la tendencia a la autarquía total fuera la moda, se estaba al comienzo de este propósito; por lo tanto, la realidad insistía en que había que importar lo necesario y recuperar los mercados tradicionales de exportación, al mismo tiempo que se potenciaban otros, entre los cuales estaba el argentino. Esto se dificultaba, pues el país se encontraba amarrado de manos con la cláusula de la nación más favorecida, con la cual todo acercamiento comercial a cualquier nación hacía que llegasen las reclamaciones de otras por igualdad de tratamiento. Ante la necesidad de esquivar la cláusula se implementaron nuevas alternativas contractuales, que a la larga generaron una nueva etapa en las relaciones comerciales entre los dos países; si bien esta tendencia no tuvo un efecto inmediato en términos de aumentos sustanciales en los montos involucrados, por lo menos significó un esfuerzo más serio por promover y regular el intercambio. Por esta razón, la importancia comercial recíproca entre Chile y Argentina, en relación a los tradicionales socios de Europa y Estados Unidos, se hizo creciente. La Depresión, por ende, fue el acontecimiento catalizador de un proceso inédito de mediano y largo plazo entre los dos países.

DEL PROTECCIONISMO A LA UNIÓN ADUANERA: LA DOCTRINA ECONÓMICA EN LOS TRATADOS

El dilema proteccionismo *versus* unión aduanera tenía larga data en la opinión pública chilena; sin embargo, comenzó a cobrar una fuerza notable a

¹² Con respecto al proteccionismo en Chile, a pesar de que se había aplicado en forma permanente a partir del siglo XIX, la opinión mayoritaria es que sólo alcanzó un nivel apreciable luego de la crisis de 1930, nivel que se mantuvo después a pesar de que la causa inicial había desaparecido. Oscar Muñoz G., *Crecimiento industrial de Chile. 1914-1965*, Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, Santiago, 1968, 79.

¹³ Dirección de Estadísticas y Censos, *Anuario Estadístico de Chile*, Santiago, 1925-1965. Ver tabla 1.

partir de la Depresión de 1930. Los bajos precios pusieron en mayor evidencia los argumentos de aquellos grupos que justificaban el proteccionismo para sostener sus actividades; junto a ellos estaban los que apostaban a que la única forma de desarrollar el país era manteniendo su independencia económica, idea que los efectos de la Depresión habían reforzado. Por otro lado, había quienes creían en las ventajas del liberalismo en el comercio internacional; es decir, unión aduanera o escasas trabas arancelarias.

Todo lo anterior eran elementos de discusión de un nuevo esquema de comercio exterior, dentro del cual estaba la posibilidad de intensificar el intercambio con Argentina. Pero no fue sólo la Depresión de 1930 la única coyuntura que puso de moda este comercio. También en torno a la II Guerra Mundial y durante el gobierno de J.D. Perón se multiplicaron las iniciativas para fomentar el intercambio. En todos estos momentos también se mantuvo presente la disyuntiva del proteccionismo *versus* la unión aduanera.

A continuación presentamos un análisis de los distintos acuerdos, convenios y tratados suscritos durante el período 1930-1960 desde la perspectiva de las ideas proteccionistas o librecambistas que se hacían valer en cada ocasión, agrupados en los tres momentos mencionados: Depresión de 1930, II Guerra Mundial y negociaciones con el gobierno peronista.

1. *Los intentos de reactivación del comercio después de la Depresión*

El 29 de octubre de 1929, el "Jueves negro", fue el comienzo de la crisis bursátil que generó la peor depresión económica de los Estados Unidos, la que pronto extendió sus efectos perniciosos a todo el mundo: baja estrepitosa de la producción mundial, desocupación generalizada y drástica reducción del comercio exterior.¹⁴ La caída de los precios inició el cierre de los mercados a través de las trabas aduaneras, siendo el primero en hacerlo el estadounidense. Como respuesta al período deflacionario de la Depresión,¹⁵ el proteccionismo se hizo una práctica difundida en todo el mundo.

En ese entonces las economías chilena y argentina dependían casi exclusivamente de sus exportaciones mineras y ganaderas respectivamente, las cua-

¹⁴ La crisis encontró a Chile en un estado de extrema fragilidad, producto de la mantención artificial de una moneda nacional sobrevalorada y de un altísimo endeudamiento interno y externo. Ver: Hernán Cortés, Andrea Butelmann y Pedro Videla, "Proteccionismo en Chile: una visión retrospectiva", en *Cuadernos de Economía*, N° 54-55, Santiago, agosto-diciembre de 1981, 177.

¹⁵ La primera reacción del mercado interno fue una baja de los precios: el Índice de Precios al por Mayor bajó en un 29% desde julio de 1929, su nivel más alto, a octubre de 1931, su nivel más bajo. Ver: Germán Max, "Diez años de historia monetaria de Chile", en *Boletín Mensual del Banco Central de Chile*, N° 94, Santiago, diciembre de 1934, 5.

les sufrían grandes fluctuaciones por precio o cantidad demandada.¹⁶ La dependencia de Chile de sus exportaciones mineras hacía necesario el desarrollo de otros rubros, tanto para neutralizar la descapitalización de las escuálidas reservas, como para el autoabastecimiento del mercado interno, siendo uno de los más importantes la agricultura y particularmente la ganadería.

A pesar de que Chile poseía una apreciable producción de reses, ésta no alcanzaba a abastecer al mercado interno y, por ello, el déficit de producción era internado desde Argentina, siendo la partida más significativa de las importaciones chilenas desde ese país. Por otro lado, el ganado chileno no podía competir con el argentino; los costos de producción eran notablemente inferiores en Argentina, por lo cual los precios de este país, sin trabas aduaneras, liquidaban a los ganaderos locales. La Depresión hizo caer los precios del ganado argentino haciendo más peligrosa la competencia. La única solución visible era proteger aún más. El Gobierno, dentro del contexto de un alza generalizada de aranceles,¹⁷ decidió, entonces, aumentar en alrededor de un 50% los tributos que gravaban la internación de ganado argentino.¹⁸ Esta medida generó la inmediata réplica del país trasandino, iniciándose así la llamada "guerra tarifaria".

A la larga, el alza de aranceles a niveles excesivos fue percibida como una medida que había agravado la crisis. Por ello, pronto surgieron los llamados a un proteccionismo prudente: debía lograrse un nivel óptimo de proteccionismo a fin de evitar lo más posible la pérdida de los mercados para los productos que se exportaban. Por ejemplo, en este sentido el diputado comunista Abraham Quevedo Vega advirtió en 1930 que las circunstancias especiales del mundo exigían de los países el proteccionismo; sin embargo, el abuso del mismo sería sumamente peligroso.¹⁹

La situación general de anulación del comercio era insostenible; por ello los efectos de la Depresión crearon la necesidad urgente de reactivar la producción de cada país y de absorber la alta cesantía. La única forma de conseguir estos propósitos era encontrando mercados externos de consumo para la colocación de los excedentes de producción, pues los mercados internos, aunque en diferentes niveles, eran reducidos. Frente a un ambiente de

¹⁶ La caída de la capacidad para exportar fue de un 80% entre 1928 y 1932, similar a la caída de las importaciones. Véase: Manuel Marfán, "Políticas reactivadoras y recesión externa: Chile 1929-1938", en *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 12, Santiago, marzo de 1984, 90.

¹⁷ Hacia fines de 1930 el Gobierno había incrementado los aranceles aduaneros de un 20 a un 35%, afectando al 73% del comercio de importación. Ver P.T. Ellsworth, *Chile, an economy in transition*, The MacMillan Company, New York, 1945, 49-50.

¹⁸ Pedro Melo, *El Ferrocarril Trasandino por Juncal: un caso de integración y desarrollo regional*, Tesis, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1988, 183.

¹⁹ BSC, 12 de diciembre de 1930, 611-612.

guerra tarifaria y ante la desconfianza de reactivar el comercio bajo el mismo esquema que había permitido el desastre, se pensó entonces que era fundamental promover el intercambio bajo marcos reguladores que asegurasen un mayor nivel de exportaciones y que permitiesen evitar la excesiva salida de divisas.

a) *Modus Vivendi de 1932: un intento bilateral.* Frente a la imposibilidad de levantar el intercambio según el esquema anterior a la Depresión, caracterizado en lo legal por la precariedad de los convenios, y en el caso argentino por la prescindencia, y ante el intento fallido de unión aduanera continental,²⁰ Chile hizo uso de las nuevas fórmulas contractuales de carácter bilateral que estaban de moda, en las cuales se advirtieron tímidos y controlados esfuerzos por revertir el cierre de los mercados de exportación. Estos intentos adquirieron, primitivamente, la forma de *modus vivendi* comerciales,²¹ los cuales, en general, eran compromisos bilaterales de liberación parcial o total de derechos aduaneros sobre productos contenidos en listas, previa y minuciosamente estudiadas por ambos países, a las cuales se aplicaba la cláusula de la nación más favorecida.²² Normalmente su duración era por períodos que no superaban el año, pero existía la convención de estudiar, mientras tanto, los términos de un acuerdo comercial más permanente.

Con Argentina se firmó un *modus vivendi* en un segundo momento, el 12 de noviembre de 1932, con el fin de poner término a la guerra tarifaria. En este caso el convenio favorecía la internación de ganado argentino, extracto de quebracho, carnes enfriadas y enlatadas; mientras que promovía la exportación de maderas, arvejas, lentejas, garbanzos, ciruelas, nueces, etc.²³

Sobre la conveniencia de la firma de este acuerdo a fin de retrotraer el estado de las cosas, *El Mercurio* manifestó que dado que la guerra aduanera

²⁰ Uno de estos primeros intentos de reactivación comercial a nivel latinoamericano, aunque frustrado, fue la Sugerión Planet, de principios de 1931. Se trató de una circular enviada por el Canciller, Antonio Planet, a pedido del Presidente Ibáñez, a los gobiernos de América Latina con el fin de proponer la realización de una conferencia técnica para la implantación de un régimen de unión aduanera continental. Esta reunión técnica se habría incluido en la agenda de la Conferencia Comercial Panamericana celebrada en Washington, en octubre de 1931; sin embargo, al final no hubo resultados positivos debido al peso del ambiente de proteccionismo que primaba. Ver: Mario Barros Van Buren, *Historia Diplomática de Chile: 1531-1938*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, 718-720.

²¹ Fernando Illanes Benítez, *La economía chilena y el comercio exterior*, Imprenta Chile, Santiago, 1944, 64.

²² Dentro de las modalidades en que se desarrollaba el intercambio comercial de 1931 a 1938, las garantías arancelarias no eran suficientes por el uso de medios indirectos como cuotas y licencias, las cuales incluso llegaron a desplazar a los aranceles y se convirtieron en las herramientas preferidas hasta 1956. Ver: Dominique Hachette, "Librecambismo o proteccionismo en el siglo XX: ¿el pensamiento precede a la acción?", en *Revista Universitaria*, Santiago, N° 19, 1986, 61.

²³ *Modus Vivendi Comercial*, suscrito en Buenos Aires el 12 de noviembre de 1932, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, 208-209.

entre Chile y Argentina había dejado deplorables resultados –pues en Argentina se aplicaba el lema de “comprar a quien nos compre”²⁴–, a Chile no le convenía mantener una guerra tarifaria con Argentina porque el primer perjudicado era el propio país, puesto que Argentina no necesitaba del mercado chileno.²⁵

Por el contrario, la Revista *Hoy*, refiriéndose a los “grandes diarios de la capital”, señaló que estos medios vivían “en un mundo de medio siglo atrás” al exigir la abolición de las trabas aduaneras: “Cuando nuestras condiciones económicas habían llegado a su más bajo nivel, *El Mercurio* exigía seriamente que se adoptara de inmediato una política económica basada en aquel romanticismo liberal”.²⁶

El *Modus Vivendi* de 1932 con Argentina, a diferencia de los acuerdos posteriores, fue modesto tanto en su marco inspirador como en los alcances de sus disposiciones prácticas. Sin embargo, fue el inicio de un proceso de diálogo y entendimiento comercial regulado sin precedentes en la historia del comercio chileno-argentino. Además, no resulta curioso que en la coyuntura de la Depresión Chile formalizase un acuerdo con quien había sido su más importante socio comercial en América Latina, aun cuando fuese a un nivel muy inferior a sus principales socios mundiales.

b) *El Tratado Comercial de 1933*. La necesidad de aumentar los saldos exportables seguía siendo urgente, lo que sumado al propósito del *Modus Vivendi* de 1932 de estudiar un convenio de mediano plazo, hizo que se firmara el Tratado Comercial Chileno-Argentino del 3 de junio de 1933,²⁷ en el cual los países se comprometían a hacerse liberaciones recíprocas, totales o parciales, para una modesta lista de productos. A pesar del reducido alcance de las disposiciones anteriores, en lo discursivo el instrumento planteaba el deseo de llegar en el futuro a la “unión aduanera”, para lo cual era preciso preparar una evolución que se iniciaba con el propio convenio. En definitiva, salvo las listas, el Tratado consistió en una serie de compromisos que, aunque de alcance integrador, se encontraban escuetamente enunciados; sin embargo, representaba un claro avance frente a la inexistencia de un marco regulador entre los dos países.

²⁴ “Relaciones comerciales chileno-argentinas”, *El Mercurio*, Santiago, 29 de enero de 1932, 3.

²⁵ “Relaciones comerciales chileno-argentinas”, *El Mercurio*, Santiago, 30 de enero de 1932, 3.

²⁶ “La Cooperación Internacional”, *Hoy*, N° 73, Santiago, 14 de abril de 1933, 11.

²⁷ Tratado de Comercio suscrito en Buenos Aires el 3 de junio de 1933, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, 219-222. Este Tratado fue el primero de su tipo que Chile firmó con algún país latinoamericano.

En la firma de los tratados estaba presente la idea de fijar un marco inspirador, a modo de declaración de principios, para luego entrar en el plano de las realidades. En el caso de los tratados comerciales con Argentina, ese marco inspirador era el deseo de constituir una unión aduanera chileno-argentina, que luego fuera el modelo para el resto de América Latina.²⁸ *El Mercurio* abogó por esta idea al decir que el libre cambio entre Chile y Argentina sería un ejemplo a seguir para el resto de América Latina, a fin de evitar la penetración financiera de los grandes bloques.²⁹

Sin rechazar el proteccionismo y aceptando la necesidad de intensificar el intercambio, el senador conservador Héctor Rodríguez de la Sotta señaló que sólo los ganaderos se jugarían la vida con el Tratado de 1933, puesto que los otros productores podrían encontrar nuevos mercados, y en cambio la ganadería nacional no tendría otro mercado posible más que el interno. Según Rodríguez de la Sotta, la ganadería chilena produciría la carne más barata del mundo, con excepción de Argentina: "La única desgracia para nuestra ganadería consiste en que seamos vecinos del único país del mundo que, por razones absolutamente privilegiadas, está en condiciones de producir una carne todavía más barata que la nuestra". La ganadería debía ser protegida porque era una industria que tendría una base sólida de existencia dentro del país, que le permitía una vida propia no artificial ni con protección exagerada.³⁰

En cierta forma, se pensaba que la unión aduanera era una cuestión de procedimientos. Por ello, el propio canciller Cruchaga aclaró sí que la implantación de un régimen de libre comercio recíproco sería progresiva, limitando aun esa libertad temporalmente para ciertos productos, a fin de tomar en cuenta situaciones especiales de algunas industrias de uno y otro país.³¹

Con la aprobación parlamentaria del Tratado, *El Mercurio* se mostró satisfecho porque se había logrado la concurrencia de voluntades, por lo menos en las líneas generales. Importaba mucho dejar testimonio de que existía el anhelo de llegar a una futura unión aduanera. Sobre esto nos parece que la intención de lograr una unión aduanera resulta paradójica en tal situación, porque justamente lo que se aplicaba en todas partes era el proteccionismo. Lo que sucedía era que la política de comercio exterior de Chile, aunque históricamente liberal, había experimentado desde comienzos del siglo XX un vuelco hacia un

²⁸ Esto significaba un avance con respecto a la Sugestión Planet, en términos de que la fórmula para lograr la unión aduanera continental ya no sería un acuerdo regional, sino la suscripción de un convenio bilateral, a cuya suerte estaría ligada la posibilidad de ampliarse a otras naciones.

²⁹ "Intercambio Libre", *El Mercurio*, Santiago, 6 de enero de 1933, 3.

³⁰ *Boletín de Sesiones del Senado* (en adelante BSS), 2 de agosto de 1933, 972.

³¹ BSC, 10 de julio de 1933, 1263.

proteccionismo moderado que con la Depresión se desbocó. Es probable que los actores hayan juzgado necesario un proteccionismo a ultranza en tal circunstancia, aunque la mayoría se inclinara por la libertad de comercio en condiciones normales, pero lo cierto es que la Crisis inauguró un período de protección e intervención estatal no circunstancial, sino que de largo plazo, problema que estaba lejos de ser resuelto en un ámbito nacional.³² En efecto, *El Mercurio* dijo en 1934 que el nacionalismo económico era una enfermedad mundial y no chilena y, por lo tanto, exigía un remedio mundial y no un tratamiento local: "Mientras todas las naciones no se resuelvan a cambiar simultáneamente esta política suicida, ninguna puede aislada y quijotescaamente emprender, por sí sola, la redención económica, ofreciéndose en sacrificio a la buena causa".³³

Esta dicotomía libre comercio teórico *versus* proteccionismo práctico nos permite entender por qué la inclusión de la idea de una unión aduanera fue una constante —como se verá a continuación— en la generalidad de los convenios que Chile firmó con Argentina, a pesar de los reducidos alcances de sus disposiciones.

2. *Entendimiento comercial chileno-argentino para enfrentar la Segunda Guerra Mundial*

Las estrategias de sustitución de importaciones y las nuevas prácticas de cuotas, licencias, tipos de cambio múltiples, prohibiciones, etc., adquirieron gran fuerza en el control del comercio exterior chileno a partir de 1935, control que aumentó todavía más con el advenimiento de los gobiernos radicales.³⁴ En efecto, las políticas de sustitución de importaciones fueron vigorizadas aún más con el ascenso del Frente Popular en 1938. En ese año había cuatro tipos de cambio legales más un mercado negro de divisas.³⁵ Todas estas herramientas se constituyeron, además, en los instrumentos de presión que se utilizaron al momento de negociar nuevos acuerdos.

El esquema anterior resultó reforzado con las trabas al comercio exterior impuestas por la Segunda Guerra Mundial.³⁶ Sin embargo, este último aconte-

³² La planificación del comercio exterior comenzó a ser considerada como una función normal del Estado, actuando como modelo el plan que Alemania impulsó hacia 1934, según el cual cada transacción extranjera era colocada bajo un control centralizado, y la búsqueda de la autarquía era un imperativo nacional. Ver: Gerard Curzon y Victoria Curzon Price, "Protección antigua y nueva: una revisión histórica", en *Cuadernos de Economía*, N° 54-55, Santiago, agosto-diciembre de 1981, 135.

³³ "Sobre Protección Aduanera", *El Mercurio*, Santiago, 23 de julio de 1934, 3.

³⁴ Cortés y otros, *op. cit.*, 157-158.

³⁵ Manuel Marfán, *op. cit.*, 105.

³⁶ Ricardo Ffrench-Davis, *Políticas económicas en Chile, 1952-1970*, Ed. Nueva Universidad, Santiago, 1973, 62.

cimiento contribuyó a reactivar la necesidad de intensificar el intercambio entre los países que sufrían el cierre de los mercados europeos. Argentina se perfiló, entonces, como un gran mercado potencial que debía ser explotado.

a) *El Protocolo de 1938*. Aunque no se percibió un daño manifiesto en la aplicación del Tratado de 1933, sí se intentó mejorar algunos puntos. De esta manera, comenzó a gestarse el Protocolo Adicional al Tratado de Comercio del 3 de junio de 1933.³⁷ Este Protocolo, suscrito en Buenos Aires el 18 de febrero de 1938, establecía, tal como en el Tratado de 1933, rebajas en los derechos aduaneros sobre una serie de productos agrícolas que en Chile no tenían salida, a la vez que alentaba la internación de ganado vacuno argentino. Ambos gobiernos se comprometían, además, a no tomar medidas, tales como subvenciones, que significasen una determinación artificial del precio de los productos.³⁸

En conocimiento de la Cámara de Diputados desde entonces, el Protocolo recién se presentó como Proyecto de Acuerdo en mayo de 1940, siendo aprobado sin mayor discusión en ambas cámaras, por lo que entró en vigencia el 6 de noviembre de 1940. La coyuntura de guerra reforzaba las ideas inspiradoras de unión aduanera que con Argentina pueden encontrarse en este último Tratado y que aparecían también en 1943.

b) *Las negociaciones de 1943*. A fines de enero de 1941, Argentina promovió la realización de la Conferencia Económica Regional del Río de la Plata, en la cual también se incluyeron representantes de Estados Unidos, Perú y Chile. El propósito de esta reunión era promover el desarrollo del comercio regional para compensar las pérdidas que la guerra ocasionaba al comercio con Europa. Por esta razón Argentina habría comenzado a promover acuerdos bilaterales con todos los países del continente, entre ellos Chile.³⁹ En diciembre de 1942 el gobierno argentino propuso a Chile la unión aduanera,⁴⁰ por lo que en agosto de 1943 se presentaron varias iniciativas de acercamiento, entre las cuales figuró la suscripción de un acta en Buenos Aires, que establecía una Comisión Mixta que estudiaría y propondría las bases de una unión aduanera.⁴¹ El canciller Joaquín Fernández, en su discurso en la ceremonia de constitución de la Comisión Nacional de Unión Aduanera entre Chile y Argentina,

³⁷ Protocolo Adicional al Tratado de Comercio del 3 de junio de 1933, suscrito en Buenos Aires el 18 de febrero de 1938, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, 251-255.

³⁸ Raimundo Barros, *op. cit.*, 30-31.

³⁹ Los autores trasandinos Alberto Conil y Gustavo Ferrari confirman la idea de que el padrinazgo argentino a un bloque económico sudamericano comenzó a aparecer como un movimiento contra Estados Unidos, situación que habría precipitado su fracaso. Alberto Conil P. y Gustavo Ferrari, *Política Exterior Argentina. 1930-1962*, Editorial Huemul S.A. Buenos Aires, 1964, 77.

⁴⁰ Fernando Illanes B., *op. cit.*, 84.

⁴¹ Raimundo Barros, *op. cit.*, 33.

señaló que esta unión se realizaría progresivamente sobre la base de la "complementación productiva", a fin de lograr en última instancia "la íntima fusión de las economías".⁴²

Al respecto, el periódico *Las Noticias de Ultima Hora* señaló que el proyecto de unión aduanera tendría una trascendencia similar a los grandes actos que incidieron en la política continental. No sólo sería importante para los dos países, sino que para toda América y aun el mundo, pues se trataría de "...una lección para la Europa ensangrentada y despedazada; la firme voluntad de unión, la finalidad continental y americanista, el espíritu pacífico, la colaboración mutua..."⁴³

Así como el impulso, el rechazo tampoco se hizo esperar. *El Siglo* advirtió que Chile no podría ni siquiera plantear la conveniencia de una frontera libre, puesto que: "Es tal la insuficiencia de nuestra producción, consecuencia desastrosa de la realidad semifeudal que nos oprime, que son mínimas nuestras posibilidades de exportación".⁴⁴ Coincidiendo en el rechazo, la SNA manifestó, a nombre de las entidades agrarias, que el régimen de unión aduanera requería para su factibilidad el ser suscrito por varios Estados reunidos en una comunidad de intereses políticos, situación que en este caso dejaba al proyecto sujeto a limitaciones inevitables. Por otro lado, debían considerarse los mayores costos de producción que afrontaban los ganaderos nacionales.⁴⁵

Ante esta argumentación, *El Mercurio* señaló que frente a una empresa de vastas proyecciones y de difícil realización, como la unión aduanera, habría muchas dificultades que abordar, pues esta iniciativa tendría "muchos enemigos de buena fe".⁴⁶ Frente al problema de los costos de producción mencionado por la SNA, por ejemplo, *El Mercurio* nunca fue partidario de un proteccionismo exagerado al enunciar que eran adversarias de la unión aduanera las actitudes económicas artificiales, las que sólo podían mantenerse por el privilegio proteccionista de un arancel aduanero exorbitante.⁴⁷

El abogado y diplomático Fernando Illanes, por su parte, observó (1944) que la unión aduanera con Argentina no constituía en sí misma una solución

⁴² "La Unión Aduanera...", *El Mercurio*, Santiago, 25 de noviembre de 1943, 3.

⁴³ "Unión Aduanera con Argentina", *Las Noticias de Ultima Hora*, Santiago, 24 de noviembre de 1943, 2.

⁴⁴ "En torno a la Unión Aduanera con Argentina", *El Siglo*, Santiago, 22 de noviembre de 1943, 3.

⁴⁵ Conclusiones de la 4ª Asamblea de Entidades Agrícolas celebrada en La Serena del 24 al 26 de septiembre de 1943, en *El Campesino*, Santiago, vol. LXXV, N° 11, noviembre de 1943, 761-762.

⁴⁶ "Unión aduanera chileno-argentina", *El Mercurio*, Santiago, 26 de noviembre de 1943, 3.

⁴⁷ "Vinculación comercial con la Argentina", *El Mercurio*, 12 de mayo de 1944, 3.

de orden inmediato al problema de la balanza comercial desfavorable a Chile, aunque era de alto interés y conveniencia continental. El procedimiento correcto para él era la adopción de acuerdos previos, como tratados amplios de comercio, que preparasen el camino.⁴⁸

En conclusión, en torno a estas negociaciones se aprecia, en general, un análisis técnico más preciso al considerar la posibilidad de una unión aduanera. Los procedimientos propuestos partían de una realidad de proteccionismo asentada en todo el mundo, que lentamente fue adquiriendo una mayor articulación intelectual, lo que relativizaba la acusación de ser sólo una expresión de cierto grupo de interés.

3. *Los acuerdos comerciales con el gobierno peronista*

La razón de la mantención del proteccionismo en Chile después de la recuperación post Depresión y durante la postguerra se debió a tres factores: los intereses creados apoyados intelectualmente por la CEPAL, el ambiente externo proteccionista y el manejo macroeconómico de las autoridades chilenas, dirigido a la sustitución de importaciones y al desarrollo de la industria.⁴⁹

Junto con normalizar el comercio internacional, el fin de la Segunda Guerra Mundial hizo percibir con mayor claridad una problemática latinoamericana común que debía abordarse desde distintos aspectos. Al respecto, el gobierno de Gabriel González Videla mantuvo una activa y destacada participación en las iniciativas de carácter regional, tales como el TIAR y la OEA, las cuales permitirían a América Latina enfrentar de mejor forma el problema de su insuficiente desarrollo económico. Un ejemplo, también de su voluntad de integración regional en el ámbito económico, fue el convenio de 1946 con Argentina.⁵⁰

El Presidente argentino Juan Domingo Perón, por su parte, tuvo un especial interés por desarrollar los lazos políticos y comerciales con los países latinoamericanos, y particularmente con Chile, donde las conversaciones sobre unión aduanera tenían una buena acogida. Fue, de hecho, durante su período de gobierno cuando más iniciativas se discutieron, cuando la posibilidad de

⁴⁸ Fernando Illanes B., *op. cit.*, 92.

⁴⁹ Los intereses creados se atrincheraron en la respetabilidad intelectual de John Mainard Keynes y de la CEPAL. Keynes justificaba políticas activas de intervención del Estado para mantener el pleno empleo y la CEPAL, el proteccionismo para favorecer la sustitución de importaciones. Ver: Dominique Hachette, *op. cit.*, 62.

⁵⁰ Rosa M. Rodríguez L. y María I. Diéguez M., *La política exterior del gobierno de Gabriel González Videla: variables externas e internas*, Tesis, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1991, 37-38.

una cordillera libre fue más cercana y cuando el comercio bilateral efectivo alcanzó sus niveles más altos. Por otro lado, la impronta que este mandatario dio a los convenios bilaterales del período nos permiten identificar una secuencia que amerita un trato particular.

a) *El Tratado de 1946*. Como cristalización del trabajo de la Comisión Mixta creada en 1943 se firmó el Tratado de Unión Aduanera del 13 de diciembre de 1946.⁵¹ Esta unión aduanera se realizaría en forma progresiva, para no lesionar los intereses industriales y agrícolas. La liberación recíproca de derechos de aduana quedaba entonces limitada a las cantidades necesarias para completar el consumo y las necesidades del país interesado y a las listas de productos que ambos países exceptuaban de la liberación. Aparte de que el Tratado, en este punto, sólo era, en definitiva, una ampliación de las listas de productos de los convenios de 1933 y 1938, no establecía los mecanismos de implementación progresiva de la unión aduanera que enunciaba ni tampoco fijaba el arancel externo común. Tal parece que los convenios firmados debían, por una parte, abordar el problema económico propiamente tal, y, por otra, satisfacer una inquietud política. La verdad es que ni Chile ni Argentina estaban dispuestos a revertir sus políticas de industrialización protegida y de aceptar que debían especializar sus producciones para lograr la complementación de sus economías; Chile tendría que haber sacrificado parte de su agricultura y toda su ganadería, mientras que Argentina debería haber renunciado al desarrollo de su minería.⁵²

El Tratado de 1946 entonces, aunque nominalmente de Unión Aduanera, en realidad tenía disposiciones más propias de los convenios de compensación, los cuales seguían estando de moda en Europa. En efecto, las suspicacias que en Chile generaba el persistente déficit de la balanza comercial con Argentina hicieron que, desde antes de la firma del convenio, se pensara que era fundamental incluir en la proyectada unión aduanera un Acuerdo de Pagos, a fin de que los saldos de la balanza quedaran depositados en el Banco Central del país deudor (Chile), para ser destinados a la adquisición de productos de ese país, o bien para la formación de empresas binacionales que promoviesen las exportaciones al otro país (Argentina);⁵³ es decir, se pretendía eliminar la circulación

⁵¹ Convenio de Unión Aduanera y Cooperación Económica y Financiera, texto definitivo del 21 de enero de 1947, en Ministerio de Relaciones Exteriores (Chile), *op. cit.*, 338-344.

⁵² Gerard y Victoria Curzon señalan que Estados Unidos, en su nuevo rol de adalid del libre comercio al final de la II Guerra Mundial, obtuvo de Europa Occidental una mayor liberalización de sus economías, no por la propia iniciativa de ésta, sino por el ofrecimiento del Plan Marshall —el cual habría sido aprobado por el Congreso norteamericano como resultado de la invasión soviética en Checoslovaquia— y de sus sucesivas negociaciones. Curzon, *op. cit.*, 136-137.

⁵³ Raimundo Barros, *op. cit.*, 33.

de divisas creando un fondo común, elementos característicos de un tipo de acuerdo comercial conocido como *clearing*.

El Tratado fue presentado en el Congreso por el Presidente González Videla, pero pese a los informes favorables de las comisiones de Relaciones Exteriores y de Hacienda, no fue ratificado y, por lo tanto, nunca entró en vigencia. Posteriormente, González Videla se refirió en sus Memorias (1975) muy escuetamente a su tratado frustrado señalando que la comisión parlamentaria presidida por Jaime Larraín e integrada por los diputados Eduardo Alessandri y Cipriano Pontigo debió gestionar en Buenos Aires un acuerdo que estableciera el intercambio comercial sobre bases sólidas y además obtener recíprocas condiciones de ayuda económica. Sin embargo, "...el texto del Tratado levantó fuerte resistencia en el Congreso, especialmente entre conservadores y liberales, no obstante que don Arturo Alessandri lo defendió en el Senado con todo interés, prestándole una entusiasta adhesión".⁵⁴

Al respecto, Alejandro Magnet señaló que los funcionarios del nuevo gobierno radical habrían actuado con una rapidez que denotaba una "increíble frivolidad". En efecto, el Tratado fue firmado en Buenos Aires poco más de un mes después de la transmisión del mando. Ante las proyecciones del convenio, la opinión chilena se habría alarmado y las enmiendas posteriores no lograron disipar los temores de inviabilidad para Chile. Todo esto produjo un grave deterioro en las relaciones bilaterales, las que se mantuvieron poco amistosas por el resto del gobierno de González Videla.⁵⁵

En la discusión del convenio, el conservador Miguel Cruchaga, entonces senador, dijo que su colega de partido Maximiano Errázuriz había pronunciado varios discursos en la Cámara Alta en favor de la supresión de barreras entre Chile y Argentina, donde había señalado que era errado el camino de comenzar por rebajas parciales a unos pocos productos, porque las industrias afectadas por la competencia del país vecino se sentirían sacrificadas, naciendo un sentimiento de hostilidad que podía terminar con el proyecto. Era necesario, por lo tanto, suprimir totalmente los derechos de aduana en forma gradual, para lo cual Errázuriz proponía la suscripción de un tratado que estableciese una rebaja recíproca escalonada de un 10% cada cuatro años, de forma de llegar a la cordillera libre en un plazo de 40 años, tiempo suficiente para adaptarse.⁵⁶

No fue la discusión en torno a la mejor fórmula para conseguir la Unión Aduanera lo que hizo abortar el tratado. La negativa percepción que el gobier-

⁵⁴ Gabriel González Videla, *Memorias*. Editora Nacional Gabriela Mistral, Santiago, 1975, 524.

⁵⁵ Alejandro Magnet, *Nuestros Vecinos Justicialistas*, Editorial del Pacífico S.A., Santiago, 1953, 9ª edición, julio de 1954, 158.

⁵⁶ BSS, 4 de junio de 1946, 366.

no de Perón comenzó a tener en la opinión pública nacional condicionó su fracaso, como se podrá comprobar más adelante.

b) *El Convenio de 1952*. Al fracasar el elaborado intento de "unión aduanera" impulsado al inicio de la administración de González Videla, el mismo gobierno suscribió el Convenio sobre Comercio Chileno-Argentino del 9 de abril de 1952, esto es, en los últimos meses del período presidencial. De la misma manera que los anteriores acuerdos, este convenio incluía listas de productos a ser beneficiados con el compromiso de ampliarlas en el futuro, pero manteniendo el principio de valores totales equilibrados, lo que sería cautelado por una comisión mixta de los dos países. Su novedad estribó en que dispuso que comenzaría a regir provisionalmente desde el día de su firma, obviando así la espera de la ratificación legislativa.⁵⁷

Tal vez el escepticismo frente a lo ocurrido con el Tratado de Unión Aduanera fue la razón de la modestia del nombre del último convenio; de hecho, en sus disposiciones preliminares no se hizo ninguna alusión en este sentido, ni siquiera cercana. Es posible que este convenio se haya presentado como respuesta a una necesidad coyuntural y que su modestia integracionista fuera la expresión de la frialdad de la cancillería de la época frente al gobierno peronista, posición que tuvo un giro sustancial con la llegada de Carlos Ibáñez del Campo.

c) *Los convenios de 1953-1954: de unión aduanera a unión económica*. Según el canciller Arturo Olavarría, miembro del Partido Social Republicano, uno de los más sentidos anhelos del Presidente Ibáñez era lograr una mayor vinculación económica con Argentina mediante la suscripción de un tratado de complementación económica. Por lo anterior, el embajador Conrado Ríos Gallardo habría llevado a Buenos Aires el encargo de Ibáñez de invitar al Presidente Juan Domingo Perón a Chile, "...oportunidad que sería aprovechada para echar las bases de la futura unidad económica de los dos pueblos".⁵⁸ Concretada la visita a Chile del mandatario argentino, se firmó el 21 de febrero de 1953 la llamada Acta de Santiago,⁵⁹ en la que se señalaba que los planes de integración económica binacional estaban "inspirados en los principios comunes de soberanía política, justicia social e independencia económica", elementos claves del peronismo;⁶⁰ los que por supuesto generaron protestas en la opinión pública chilena.

⁵⁷ BSC, 15 de julio de 1952, 1017-1019.

⁵⁸ Arturo Olavarría, *Chile entre dos Alessandri. Memorias políticas*, tomo II, Editorial Nascimento, Santiago, 1962, 187.

⁵⁹ Acta de Santiago del 21 de febrero de 1953, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, 414-415.

⁶⁰ Alberto Conil y Gustavo Ferrari, *op. cit.*, Editorial, Huemul S.A., Buenos Aires, 1964, 204.

A pesar de las suspicacias políticas que la visita de Perón produjo y de los términos del Acta de Santiago, ésta representó el primer peldaño del Convenio Comercial y Financiero que se suscribiría más tarde. Fruto del estrecho acercamiento presidencial, que tuvo su segunda cita cumbre con la visita del Presidente Ibáñez a Buenos Aires, el 8 de julio de 1953 se firmó en esa ciudad el Tratado de Unión Económica Argentino-Chilena, inspirado a su vez en el Acta de Santiago. El Tratado señaló las normas básicas sobre las cuales se sostendría la unión económica entre los dos países, además de la forma y condiciones en que tendrían aplicación práctica sus propósitos.⁶¹ El Tratado de 1953 fue un acuerdo marco que comprendía todos los aspectos de las relaciones comerciales entre dos países, no limitándose a los temas aduaneros. Se puede decir que la envergadura y proyecciones que tenía superaban con creces los intentos anteriores, pues el mismo acuerdo contenía la idea de iniciar la suscripción de convenios específicos que perfilaran no sólo una unión aduanera, sino una unión económica.

En este sentido, como disposición concreta se acordó crear en cada país un organismo permanente llamado Consejo Nacional de la Unión Económica Argentino-Chilena, cuya reunión conjunta formaría el Consejo General. El fin de estas instancias sería estudiar, promover y proponer planes y proyectos de integración. El 22 de diciembre de 1953 se iniciaron en Santiago las deliberaciones de este Consejo General de la Unión Económica Argentino-Chilena. Las reuniones se prolongaron por dos meses y culminaron con la redacción y firma del Convenio Comercial y Financiero del 21 de febrero de 1954.⁶²

El Convenio señalaba que su objetivo era funcional a los propósitos del Acta de Santiago y del Tratado de 1953, en el sentido de lograr el más alto grado de desarrollo en las relaciones económicas entre ambos países. Se puede observar en su texto una acabada elaboración técnica, así como la nula aparición de connotaciones políticas, que en un momento fueron la principal preocupación de la opinión pública. Tal como todos los anteriores acuerdos, los gobiernos se comprometían a otorgar facilidades para el intercambio de los productos contenidos en las listas anexas. En este caso los productos quedarían liberados en adelante del requisito del permiso de importación, lo que en teoría haría mucho más expedito el intercambio. Sin embargo, cuando se alcanzase el tope de importación expresado en dólares o cantidades para la mayoría de los productos de las listas, estos permisos volverían a exigirse.

⁶¹ Tratado de Unión Económica del 8 de julio de 1953, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, 416-419.

⁶² Convenio Comercial y Financiero y Cambio de Notas Anexas del 19 de febrero de 1954, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, 441-462.

Lo anterior nos demuestra que la idea de unión aduanera tenía un límite bien preciso, el cual estaría dado por la completación de los déficit de producción interna, si es que existiesen. Al respecto, cabe destacar que en las listas de mercaderías chilenas estaban presentes productos mineros, forestales y manufacturas semielaboradas, siendo casi totalmente excluidos los productos agrícolas (sólo figuraban garbanzos, arvejas, nueces y almendras). En las listas argentinas aparecían ganadería y sus derivados, trigo, azúcar y alimentos en conservas, así como productos manufacturados terminados (máquinas de coser y de escribir, ventiladores, etc.).

Llama la atención que tanto el convenio de 1953 como el de 1954 tuviesen como objetivo el logro de la unión aduanera e incluso económica y, al mismo tiempo, estuviesen inspirados en el principio de "independencia económica" del Acta de Santiago. Resulta curioso porque este principio no puede obtenerse sino por medio de la autarquía económica, mientras que para implementar una unión aduanera es fundamental priorizar sólo aquellos rubros de producción que presenten ventajas comparativas. Con los convenios, en definitiva, cada país mantendría protegidos aquellos sectores que le asegurasen su propia independencia económica.

b) *Nuevo gobierno en Argentina: el fin de la unión aduanera.* El Tratado de 1954 no cumplió con la vigencia estipulada: el 28 de mayo de 1957 el propio Ibáñez suscribió tres nuevos instrumentos que sustituyeron al primero y que concluyeron con el proceso iniciado con el Acta de Santiago, puesto que no se hizo ninguna alusión a una posible unión aduanera. Se trató del Convenio Comercial, Convenio de Pagos y Protocolo Adicional sobre Intercambio Zonal.⁶³ Con respecto al primero de ellos —el más significativo—, éste eliminaba el sistema de las listas de productos con franquicias,⁶⁴ pero establecía que todos los productos quedarían en igualdad de condiciones frente a los de terceros países. En general, estos nuevos acuerdos, aunque más modestos que los anteriores, dieron algunos pasos adelante, en el sentido de reconocer las intenciones de la política comercial, como el señalar claramente que la voluntad de los gobiernos era que la importación de la contraparte fuera complementaria a la producción nacional y, por lo tanto, las compras se suspenderían en el mismo momento que se completaban los déficit de producción interna. La sustitución del Convenio de 1954, y con ello el fin de la proyectada unión económica entre Perón e Ibáñez, obedeció, más que a argumentos técnicos, a

⁶³ Convenio Comercial, Convenio de Pagos, Protocolo Adicional sobre Intercambio Zonal del 28 de mayo de 1957, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, 569-580.

⁶⁴ El esquema liberalizador del comercio exterior propuesto por la Misión Klein-Saks, y que se encontraba vigente a la firma del convenio, incluyó la eliminación de las cuotas de importación. Ver: Cortés y otros, *op. cit.*, 161.

la caída del Presidente argentino en septiembre de 1955. Las denuncias de penetración peronista que se hicieron en Chile y la inclusión de algunos conceptos ideológicos en el Acta de Santiago impulsaron a Ibáñez a desligarse de todo lo que pudiese relacionarlo con un justicialismo argentino teñido de impopularidad.⁶⁵

Al respecto, *Panorama Económico* señaló que se estaban realizando nuevas negociaciones en Buenos Aires para concertar un nuevo convenio comercial y de pagos que reemplazase al que había expirado el 28 de febrero de 1957. A este medio le resultaba inexplicable el poco interés de las autoridades chilenas y argentinas para llegar a firmar un nuevo convenio comercial, cuya importancia y necesidad para ambos países sería evidente.⁶⁶

La discusión parlamentaria fue, de hecho, prácticamente nula, lo que no significa que el comercio bilateral estuviese en su peor momento. En adelante, las iniciativas de unión aduanera siguieron otro cauce, el cual estuvo dado por la discusión a nivel regional latinoamericano.

El proteccionismo se mantuvo sobre aquellos rubros importantes de la producción o que constituían intereses de grupos productores específicos, los cuales podían coincidir con intereses de desarrollo estratégico para cada país.⁶⁷ Tanto en el período peronista como en las iniciativas anteriores la unión aduanera no se concretó, pese a que la doctrina económica lo aconsejaba, porque no existió la voluntad política de importar más allá de los déficit de producción.

LA DISCUSIÓN TÉCNICA

La discusión técnica de las iniciativas y convenios comerciales con Argentina fue una de las vetas más explotadas en el período. De hecho, se trataba

⁶⁵ Cfr. *infra*, *pássim*.

⁶⁶ "El Intercambio Chileno-Argentino", *Panorama Económico*, Santiago, N° 163, 29 de marzo de 1957, 111-114.

⁶⁷ Una hipótesis interesante para explicar la dicotomía unión aduanera *versus* proteccionismo, es que desde los albores de la República uno de los aspectos fundamentales del desarrollo económico del país ha sido el sentido práctico, lo que redundó en una actitud de cautela, defensa y fomento de las industrias, sin importar si las medidas son proteccionistas o librecambistas, si finalmente cumplen con su propósito. Ver: Rafael Sagredo B., "Pragmatismo proteccionista en los orígenes de la República", en *Historia*, N° 24, 1989, 267-286. Al respecto, Dominique Hachette señala que los intereses creados y las coyunturas específicas fueron más fuertes que el pensamiento librecambista heredado de Adam Smith y Gustavo Courcelle Seneuil a sus discípulos criollos Marcial Martínez, Miguel Cruchaga y Zorobabel Rodríguez; fueron incluso más fuertes que el propio pensamiento proteccionista de Liszt, Carey, Roscher, Schmaller, etc., el cual fue tergiversado y utilizado mediante la acomodación para justificarlo: "Esta es la historia económica del siglo XIX hasta 1974". Ver: Dominique Hachette, *op. cit.*, 59.

de acuerdos que requerían ante todo un análisis técnico y aun las posiciones políticas o de grupos de interés decían basar sus juicios en consideraciones de esta índole. En este capítulo identificamos aquellas opiniones haciendo abstracción a las motivaciones que se encontraban detrás de quienes las emitían. Valiéndonos de la información estadística disponible confrontamos estas opiniones, en la medida de lo posible, con las cifras recopiladas, lo que nos da la posibilidad de sopesar la validez de algunas apreciaciones.

1. *Complementación o competencia: la viabilidad del autoabastecimiento*

Un lugar común de la discusión fue el cuestionamiento relativo a si las economías chilena y argentina eran complementarias o bien competitivas. Esta inquietud era tal, justamente, porque ambos países estaban modificando sus estructuras productivas y deseaban abastecerse de la mayoría de los artículos de su consumo interno.

Dado que la ganadería en Chile sería un sector importante de la economía, y con un desarrollo potencial si es que se le aplicaba una política de fomento adecuada que permitiera el autoabastecimiento, las internaciones desde Argentina se percibían como indeseables para el país. Por otro lado, Argentina hacía el mismo análisis con respecto a sus internaciones agrícolas desde Chile, las cuales eran su fuerte en los primeros años del período en estudio, y que estaban compuestas básicamente por legumbres y frutas frescas y secas; todos productos susceptibles de ser producidos en Argentina. Desde esta perspectiva, las economías podían ser consideradas como competitivas. Sin embargo, la posibilidad concreta para Chile de exportar materias primas minerales y sus derivados y productos forestales, de los cuales Argentina carecía, y a la vez importar manufacturas y productos químicos que en el país no se producían, hacía pensar que las economías eran complementarias.

De cualquier forma, la idea de sustituir la mayor parte de las importaciones era fuerte y aunque se reconociera la complementariedad, se daba por sentado que este hecho debía ser sólo circunstancial, mientras el país lograra su meta de autoabastecimiento.

En el período analizado Chile tuvo una insuficiente producción ganadera, a pesar de haber sido éste un sector muy importante dentro de la economía nacional. Existía, por lo mismo, la creencia de que el país tenía una especie de "vocación ganadera" y que, por lo tanto, debía cumplir con el fin superior de proveer a la población de su sustento, para lo cual era fundamental alcanzar un desarrollo suficiente. En efecto, a principios de 1932 la Sociedad Nacional de Agricultura señalaba que el mercado chileno había sido por varios años consumidor de ganado argentino, a pesar de que el territorio nacional sería capaz de albergar una masa ganadera que permitiría alimentar con exceso a la

población.⁶⁸ Pese a que no todos estaban totalmente convencidos de estas espectaculares posibilidades —partiendo por *El Mercurio*, que señaló que Chile no era ni podría llegar a ser nunca un país ganadero debido a las escasas superficies disponibles para esta industria extensiva, superficies que tendrían una mayor rentabilidad si se cultivaba cualquier otro producto—⁶⁹ el argumento de la vocación ganadera por parte de los productores adquirió la connotación de imperativo nacional, lo cual, sumado al propósito estatal de sustituir importaciones, le dio una gran fuerza.

Con respecto a las otras partidas de exportación chilena, a principios de 1932 la SNA decía que los principales productos que Chile vendía a Argentina eran: maderas, legumbres y frutas secas, ajos y manzanas frescas; sin embargo, desde hacía algunos años, la agricultura argentina se habría empeñado en satisfacer esa demanda con sus propios medios, por lo que no tardarían mucho en suprimirse las importaciones de estos productos. La SNA sostenía que la firma de un tratado con Argentina era un tema difícil, porque los dos países tendrían una producción muy similar. Así lo habría demostrado el intento de tratado de 1907, especialmente querido por Chile para introducir su producción de vinos. La opinión argentina lo habría resistido aduciendo que su industria vinícola se encontraba en marcha. Para la SNA, en 1932, Chile debía hacer lo mismo con su industria ganadera.⁷⁰

Posteriormente, en esta misma línea, el senador Abraham Gatica Silva, agricultor y miembro del Partido Conservador, le negaba el voto al Tratado de 1933 argumentando que Argentina podía producir los mismos productos, pero en condiciones inmensamente superiores y con mayor facilidad. Según Gatica, Argentina tendría una capacidad de terreno más de 10 veces superior a la superficie cultivable de Chile. La pampa se regaría sola con la lluvia, por lo que un trabajador argentino hacía lo de diez o quince peones chilenos. Terminaba preguntándose cómo podría Chile competir con ese colosal país en la producción de artículos similares.⁷¹

Según la opinión general, Argentina estaría preparándose para producir todo lo que le faltaba. De hecho, aunque las partidas agrícolas en las exportaciones chilenas a Argentina, en general, se mantuvieron en su composición y en el monto transado hasta 1955, a pesar de que las exportaciones totales tendieron al aumento, esto último significó que la demanda por productos

⁶⁸ "Acerca de un convenio...", *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura* (en adelante BSNA), Santiago, vol. LXIV, N° 2, febrero de 1932, 53-60.

⁶⁹ "Relaciones comerciales chileno-argentinas", *El Mercurio*, Santiago, 29 de enero de 1932, 3.

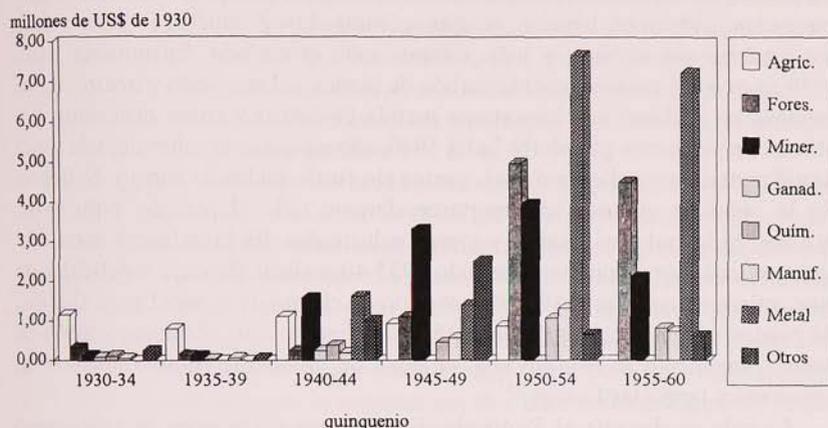
⁷⁰ "Acerca de un convenio comercial chileno-argentino", BSNA, Santiago, vol. LXIV, N° 2, febrero de 1932, 53-60.

⁷¹ BSS, 26 de julio de 1933, 903-906.

agrícolas disminuyó en términos relativos. En efecto, la proporción de los productos agrícolas con respecto al total tuvo una tendencia decreciente a medida que avanzaba el tiempo. Así se observa en el Gráfico 1, el cual además ilustra la situación de los otros rubros de exportación.

GRAFICO 1

EXPORTACIONES DE CHILE A ARGENTINA POR SECTOR. PROMEDIOS QUINQUENALES 1930-1960



Fuente: Elaboración propia en base al "Anuario Estadístico de Chile" y a tasas cambiarias de D'Ottone y Cortés.⁷²

Nota: En el último quinquenio se incluyó el año 1960 a fin de completar el período 1930-1960.

⁷² La información que se presenta en todas las tablas, gráficos y cuadros (en forma resumida para los efectos de este artículo), que fue recopilada del "Anuario Estadístico. Comercio Exterior", aparece originalmente expresada en pesos oro de seis peniques, que corresponde al valor en moneda inglesa del peso chileno en 1930. Según datos de Horacio D'Ottone y Hernán Cortés una libra esterlina equivalía en 1930 a 39,87 pesos chilenos. La libra, a su vez, representaba 240 peniques, por lo que el valor de la moneda chilena en peniques era de 6,019. Este último valor descendió hasta llegar en 1960 a 0,027 peniques por peso chileno; sin embargo, las cifras del Anuario Estadístico continuaron expresándose para todo el período 1930-1960 bajo el cambio de seis peniques. Según este deflactor, las series de datos que exponemos figuran en moneda de 1930. Para facilitar su comprensión las cifras fueron transformadas en dólares de 1930, para lo cual se utilizó el cambio de 8,26 pesos chilenos de seis peniques por dólar. Ver: Horacio D'Ottone y Hernán Cortés, "Tasas Cambiarias de Chile en relación al dólar y libra esterlina (1930-1960)", en *Banco Central de Chile, Boletín Mensual*, vol. 37, N° 450, Santiago, agosto de 1965, 1104.

En la figura anterior podemos apreciar la importancia que tuvo el rubro agrícola durante toda la década del '30. A partir del quinquenio 1940-44 las exportaciones se mantuvieron por el orden de un millón de dólares hasta el período 1950-54, después de lo cual tuvieron una participación mínima. Antes de esto último habían sido superadas, primero, por las exportaciones mineras y metalúrgicas y, luego, por las forestales. La evolución de las ventas agrícolas descendió de un 56,8% en 1930-34 a un 4% en 1955-60, período en que las exportaciones metalúrgicas representaban un 61,9% del total.

En cuanto al desglose de los principales productos de cada rubro, las partidas agrícolas estaban compuestas esencialmente por: porotos, nueces, descarozados, garbanzos, lentejas, arvejas, cáñamo. Los productos forestales fueron maderas sin elaborar y leña, durante todo el período. En minería hasta 1939 se exportó exclusivamente carbón de piedra, salitre, yodo y azufre, agregándose en adelante una importante partida de hierro y cobre electrolítico y blíster. En productos ganaderos hasta 1940, año en que este rubro dejó de tener significación, se vendieron ovejas, cueros sin curtir, pieles de zorro y de liebre. En la industria química se exportaron durante todo el período explosivos, sulfatos, hidrocarburos, aceites y grasas industriales. En la industria manufacturera se colocaron durante el período 1935-40 maletas de viaje y películas de cine, mientras que hacia 1955-60, medidores eléctricos y papel para diarios. En productos metalúrgicos desde 1945 se vendieron acero, alambres y tubos de cobre. Finalmente se exportó una variedad de productos como alimentos en conservas y langostas frescas.⁷³

Cuando se discutía el Protocolo de 1938, los detractores de este nuevo acuerdo insistían en que la posibilidad de enviar productos chilenos sería ficticia porque —según el diputado liberal Ignacio Irrutia— cuando Argentina requería productos agrícolas, los producía, y las maderas las compraba si dificultad en el Chaco paraguayo. “Se decía hace tiempo que las manzanas chilenas tendrían gran aceptación en la Argentina, y muchos chilenos se lanzaron a la producción y exportación de manzanas a ese país. ¿Qué hizo entonces Argentina? Cuando vio que comenzaba el comercio chileno a invadir el comercio argentino de manzanas, plantó manzanas, y hoy día produce cien mil veces más que nosotros, de mejor calidad y más barato”.⁷⁴ En efecto, las manzanas y los vinos ya habían desaparecido de las partidas de exportación chilena hacia 1931; sin embargo, como se aprecia en el Gráfico 1 la ventas de productos forestales no disminuyeron, como decía Urrutia, sino que tendieron al aumento.

⁷³ Dirección de Estadísticas y Censos, *op. cit.*, pássim.

⁷⁴ BSC, 13 de agosto de 1940, 2047.

La idea del autoabastecimiento también fue un interés esencial de la política del gobierno de Gabriel González Videla, a pesar de su alineamiento político y económico con Estados Unidos.⁷⁵ Markos Mamalakis (1976) señala que uno de los objetivos de ese gobierno era comenzar a conquistar la independencia económica a través de una profunda transformación, a fin de lograr cambiar el régimen de democracia política imperante en uno de democracia económica.⁷⁶

También durante el gobierno de Ibáñez la política de sustitución de importaciones seguía en ambos países en plena vigencia. J.D. Perón le expresó al Presidente de Chile que: "No podemos ni debemos ser hipócritas. Nosotros necesitamos del acero de ustedes y ustedes necesitan de nuestra carne, por lo cual tenemos forzosamente que intercambiar esos productos. Pero ni ustedes ni nosotros podemos vivir eternamente sometidos a esta interdependencia. Los argentinos tenemos el deber de producir un día todo el acero que necesitamos y los chilenos toda la carne que ahora les falta".⁷⁷

En efecto, el desarrollo de la industria metalúrgica en Chile le había permitido a Argentina importar desde 1942 en adelante acero, cobre en planchas y cables, como se puede apreciar en el Gráfico 1. Por otra parte, el esquema de sustitución de importaciones operó relativamente bien para los productos manufacturados —aunque no fue posible desarrollar un mercado para ellos en Argentina—; sin embargo, Chile continuó dependiendo en mayor o menor medida de la ganadería argentina por mucho tiempo más. De hecho, en noviembre de 1953 el senador del partido nacional popular Blas Bellolio Zappetini señaló que mientras Argentina habría desarrollado su agricultura hasta sustituir importaciones y, a la vez, impulsado su industria, Chile no había podido elevar su masa ganadera al nivel de sus necesidades.⁷⁸

Argentina ya había desarrollado con éxito su producción vinícola, frutícola y manufacturera, aunque siguió careciendo de minerales y de recursos forestales, mientras que Chile intentó suplir sus importaciones manufactureras y ganaderas. Por esta razón, al final se reconoció la competitividad, pero se declaró la intención de que los artículos involucrados en los acuerdos comerciales debían ser complementarios para cada país.⁷⁹

⁷⁵ R. Lazo y M. Diéguez, *op. cit.*, 163.

⁷⁶ Markos J. Mamalakis, *The Growth and Structure of the Chilean Economy. From Independence to Allende*. Yale University Press, New Haven, 1976, 94.

⁷⁷ Arturo Olavarría, *op. cit.*, 210.

⁷⁸ BSS, 15 de septiembre de 1953, 1579.

⁷⁹ "Un análisis completo de la realidad agrícola chilena en 1957", en *El Campesino*. Santiago, vol. XC, N° 1, enero de 1958, 5-13.

De la discusión pública podemos concluir que las economías chilena y argentina eran en parte complementarias y en parte competitivas, y aunque la tendencia fuese lograr el autoabastecimiento, este principio operó tanto en el ámbito de lo posible como en el de lo utópico. Una cosa es decir que existen condiciones para producir determinado artículo dentro de las fronteras nacionales; otra es que haya ventajas comparativas que posibiliten su consumo y, a la vez, su exportación. Parecía que no habían dudas sobre estas ventajas en Chile para la industria minera, forestal y metalúrgica. En cambio, el problema era más complejo respecto de la industria ganadera, puesto que si bien Argentina producía con menores costos, era necesario sopesar si con una protección moderada la ganadería chilena habría podido competir en condiciones de igualdad.

2. *Reciprocidad del comercio bilateral*

Cuando nos referimos a iniciativas contractuales es evidente que en ellas se pretende cautelar la reciprocidad de las disposiciones, de los derechos y de las obligaciones de cada parte; sin embargo, en las negociaciones comerciales con Argentina existía en Chile una preocupación adicional: que las iniciativas garantizaran un equilibrio de la Balanza Comercial, que previniese dificultades a la industria nacional como consecuencia de la competencia argentina.

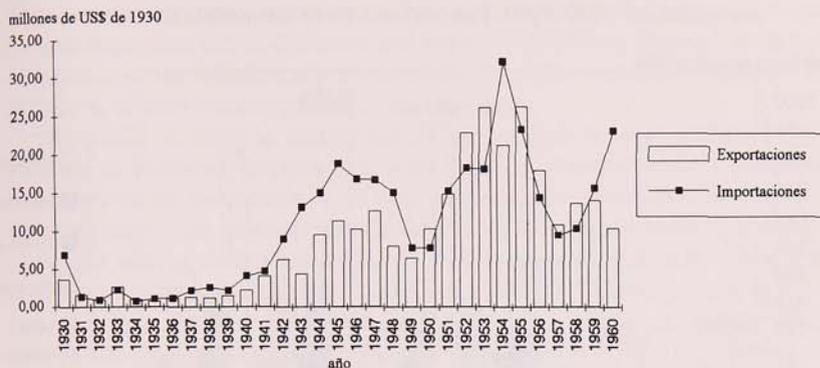
a) *Equilibrio comercial y contractual.* Si observamos el Gráfico 2 podemos apreciar que durante los seis primeros años que siguieron a la Depresión se dieron tanto situaciones de déficit como de superávit; sin embargo, a partir de 1937 la situación se inclinó a favor de Argentina durante quince años seguidos, hasta 1951, siendo la brecha máxima en 1943, cuando las exportaciones de Chile llegaron a ser un tercio de lo que eran sus importaciones. Desde 1955, sin embargo, la situación cambió moderándose las brechas e incluso favoreciendo temporalmente a Chile. Cabe destacar que sólo en 1941, es decir, diez años después de la Depresión, Chile y Argentina pudieron alcanzar el nivel de intercambio que tenían en 1930.

Se puede apreciar en el Gráfico 2 que el comercio bilateral tuvo un auge que coincidió con la II Guerra Mundial y que en ese lapso alcanzó su punto más alto en 1945, sin perjuicio de que después en el período 1952-56 se lograron niveles mucho más altos.

Para conseguir, si no una armonía aritmética, por lo menos una fluctuación entre déficit y superávit que favoreciera indistintamente a uno o a otro país, las medidas que se proponían en las distintas negociaciones del período en estudio iban entre el aumento de los saldos exportables y la disminución de las importaciones vía control arancelario y cambiario. Por otro lado, la compo-

GRAFICO 2

COMERCIO DE CHILE CON ARGENTINA 1930-1960



Fuente: Elaboración propia en base al "Anuario Estadístico. Comercio Exterior" y a tasas cambiarias citadas (Ver tabla 1).

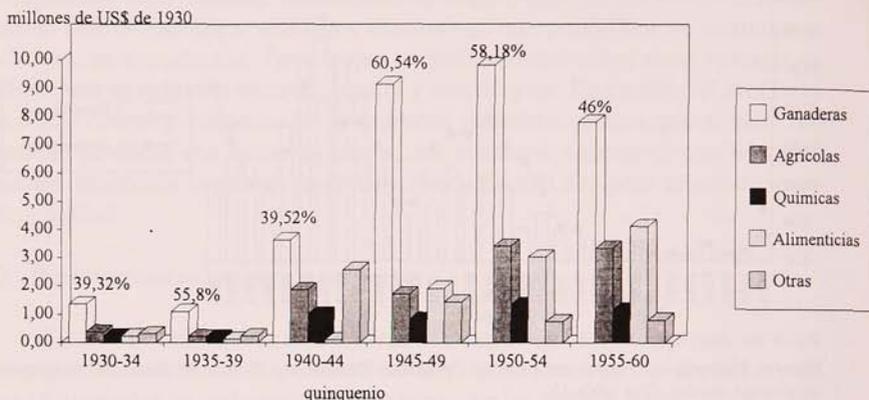
sición de partidas de intercambio se percibía como una desventaja cuando Argentina rechazaba, a través de políticas de protección, algún producto de importancia para Chile, como lo fueron en algún momento las manzanas y el vino.

También se observó una especial sensibilidad frente al trato y cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de Argentina. De hecho, aunque no fueron extrañas las denuncias sobre la mala fe de las autoridades trasandinas, la forma más común en que se expresó preocupación por la reciprocidad —y esto a propósito del Tratado de 1933— fue que Chile, con la ratificación del convenio en esos términos, permitía la masiva llegada de productos argentinos y la escasa salida de los nacionales. La realidad fue que aun con la aprobación del Tratado las compras de ganado no aumentaron considerablemente y sólo alcanzaron su nivel pre Depresión en 1943. De todas formas, aunque variables, los porcentajes del rubro ganadero en el total de importaciones siempre fueron, lejos, los más importantes (Ver Gráfico 3).

En ganadería Chile compró durante todo el período vacunos, ovinos, lanas y cueros; mientras que en forma esporádica equinos, caprinos y porcinos. En lo agrícola: linaza, semillas de algodón, trigo y yerba mate. En industria alimenticia: harina, mantequillas y carnes congeladas desde 1945 (esto último explica el salto considerable en términos reales que se observa en el Gráfico 3 bajo el rubro alimenticio). En productos químicos: extracto de quebracho y medicamentos. En otros no clasificados: tejidos, vestuario, telas y herramien-

GRAFICO 3

IMPORTACIONES CHILENAS DESDE ARGENTINA POR SECTORES. PROMEDIOS
QUINQUENALES 1930-1960. PORCENTAJES DE LA GANADERÍA EN EL TOTAL



Fuente: Elaboración propia en base al "Anuario Estadístico de Chile" y a tasas cambiarias citadas (Ver tabla 3). Nota: En el último quinquenio se incluyó el año 1960 a fin de completar el período 1930-1960.

tas y desde 1950 receptores de radio, libros y revistas.⁸⁰ Como se puede ver, las importaciones agrícolas y alimenticias comenzaron a representar una parte considerable de las internaciones a Chile a partir del quinquenio 1940-44. Salvo con el inicio de la internación de carnes congeladas desde 1945.

Hacia 1953 continuaba el temor a que una inundación de mercaderías trasandinas destruyera la producción agropecuaria chilena. Al respecto, la revista *Panorama Económico* calificó este temor como una actitud errada.⁸¹ Por su parte el diputado Sergio Sepúlveda Garcés decía que el Convenio había establecido como criterio que sólo se importaran las cantidades necesarias para suplir los déficit de producción nacional, calculados según los promedios de cada artículo en los últimos tres años. Sin embargo, continuaba Sepúlveda, las autoridades argentinas habrían hecho caso omiso de estas cuotas. Por lo tanto, existiría un principio de contravención del Tratado. Todo demostraría que las autoridades argentinas estarían actuando de mala fe y que, por lo tanto, antes de aprobar nada deberían subsanarse estas dificultades.⁸² También *El Mercurio*

⁸⁰ Dirección de Estadísticas y Censos, *op. cit.*, pássim.

⁸¹ "Integración económica...", *Panorama Económico*, Santiago, N° 71, 27 de febrero de 1953, 52-53.

⁸² *Ibid.*, 4766.

se hizo cargo de la denuncia de una contravención a lo establecido, al señalar que el Banco Central de Argentina habría desnaturalizado por completo los fines del Tratado al interpretar sus cláusulas de aplicación práctica. La lista de importación sin permiso previo no había llegado a la realidad porque el Banco Central Argentino habría dispuesto que todos los productos chilenos de la lista sólo pudiesen ser adquiridos por intermedio de cinco organismos fiscales. En definitiva, el libre cambio quedaba sólo en el papel.

En Chile se tenía la percepción de que el país se encontraban en una posición de desmedro frente a Argentina, dadas las características y los costos comparativos de producción, y el intercambio que se efectuaba. Al respecto, entre las ideas más comunes estaba aquella de que cada convenio comercial establecía nuevas condiciones para la producción nacional, que implicaban orientarse a la exportación de mercancías distintas, las cuales requerían períodos más largos para ser producidas; mientras que Argentina sólo daba ubicación en condiciones ventajosas a un excedente ganadero del que ya disponía. Por otro lado, también fue común la opinión de que resultaba indeseable que el intercambio se basara en la compra de productos de consumo alimenticio a cambio de la venta de materias primas para la industria. Sobre esto último, en diciembre de 1947 el entonces ex diputado liberal unido Alejandro Dussailant se refirió al Tratado de 1946 como un "suicidio económico", puesto que "...sería una aberración económica pagar alimentos con riquezas naturales del suelo, las que deben ser normalmente reservadas o destinadas a otros fines imperiosos: puentes y caminos, puertos, frigoríficos, plantas hidroeléctricas, obras de regadío, implantación de industrias nuevas, bodegas de guarda, pago de deudas externas, etc."⁸³

En resumen, a la opinión chilena parecía importarle más la reciprocidad comercial con Argentina que el resultado global de la balanza con el resto del mundo. La conclusión es que con ese país se tenía un déficit en el que estaban involucrados productos que competían con los que Chile producía a un mayor costo, como los agrícolas y ganaderos, y que a la vez eran productos de primera necesidad, frente a lo cual, por una parte, los intereses internos de los productores y de los consumidores tenían mucho que decir y, por otro, el esquema estatal del autoabastecimiento con sus políticas proteccionistas intervenía fuertemente en la fijación de precios y controles comerciales, distorsionando la competencia.

Por otro lado, los comunes análisis centrados en los aranceles normalmente olvidaban los nuevos mecanismos de control del comercio exterior que

⁸³ "Don Alejandro Dussailant se refiere al tratado...", *El Diario Ilustrado*, Santiago, 13 de diciembre de 1947, 1-9.

se habían estrenado a partir de la Depresión: control de las transacciones de divisas y oro, tipos de cambio múltiples, cuotas y licencias de importación. Sólo el estudio de estos mecanismos, que pronto se institucionalizaron en combinación con las medidas arancelarias, podría asegurar si un tratado mantenía o no la reciprocidad.

Podemos concluir al respecto del tema de la reciprocidad, que en primer lugar fue un problema no solucionado, puesto que se mantuvo durante todo el período estudiado. En segundo lugar, parece que el anhelo del equilibrio comercial fuese el resultado de una incomprensión de la naturaleza productiva de cada país. Mal que mal, Chile se encontraba –y se encuentra– al lado de una nación riquísima en materias primas, no necesariamente complementarias, y con un enorme potencial industrial. Es lógico, entonces, que dada la vecindad de Argentina existiese una profusa importación de productos que superaban las exportaciones a ese país.

b) *Competencia argentina en los mercados exteriores.* La posibilidad de que Argentina aventajase a Chile en los mercados externos fue otro tema que en algún momento inquietó a la opinión pública nacional, haciendo que la discusión se orientara, aunque en forma muy marginal, hacia la situación global del comercio exterior chileno.

Para poder entender la inquietud por la posible competencia argentina hemos establecido los destinos de las exportaciones chilenas y la importancia relativa de los mercados a los que el país tenía acceso. Para ello, confeccionamos un cuadro que consigna el *ranking* de los diez primeros países compradores de Chile y su participación porcentual en el total mundial de todo el período en su conjunto, repitiendo el ejercicio con los cinco primeros socios de Chile en América Latina.

Como se puede observar en el Cuadro 1, Argentina ocupó el cuarto lugar mundial entre los clientes de Chile, concentrando el 5,71% de las compras de todo el mundo. Esta nación sólo fue aventajada por los socios tradicionales del país: Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania, quienes en su conjunto adquirían casi el 64% de las exportaciones chilenas. Analizando la evolución del *ranking* a lo largo del período⁸⁴ podemos decir que la importancia del comercio con Argentina fue creciendo en el tiempo, particularmente hacia la Segunda Guerra Mundial, cuando este país se convirtió en el segundo socio comercial de Chile en el mundo, después de Estados Unidos. Esta situación se produjo como efecto del cierre total o parcial del comercio con los socios europeos: Gran Bretaña, Alemania y Francia, los cuales, a partir del final del conflicto, en general, tendieron a recuperar su lugar anterior.

⁸⁴ Ver: R. Mardones, *op. cit.*, Apéndice Estadístico.

CUADRO 1

PRINCIPALES PAÍSES COMPRADORES DE CHILE EN EL MUNDO,
EN BASE AL TOTAL DE EXPORTACIONES DEL PERÍODO 1930-1960.
CIFRAS EN MILLONES DE DÓLARES DE 1930

<i>País</i>	<i>Total 1930-1960</i>	<i>% del total mundial</i>	<i>Ranking</i>
EE.UU.	2.212,26	44,97	1°
Gran Bretaña	567,50	11,54	2°
Alemania	342,23	6,96	3°
Argentina	280,96	5,71	4°
Italia	165,11	3,36	5°
Holanda	133,77	2,72	6°
Francia	127,82	2,60	7°
Brasil	95,42	1,94	8°
Suecia	59,37	1,21	9°
Bélgica	54,33	1,10	10°
Otros	880,29	17,90	
Total mundo	4.919,05	100	

Fuente: Elaboración propia en base al "Anuario Estadístico de Chile" y a tasas cambiarias citadas.

En lo que se refiere al comercio de exportación con América Latina, tal como lo consigna el Cuadro 2 que sigue, Argentina fue el principal comprador de Chile en la región y adquirió el 46,22% del total de las exportaciones

CUADRO 2

PRINCIPALES PAÍSES COMPRADORES DE CHILE EN AMÉRICA LATINA SOBRE EL TOTAL DE EXPORTACIONES DEL PERÍODO 1930-1960. CIFRAS EN MILLONES DE DÓLARES DE 1930

<i>País</i>	<i>Total 1930-1960</i>	<i>% del total América Latina</i>	<i>Ranking</i>
Argentina	34,01	46,22	1°
Brasil	11,55	15,70	2°
Perú	4,87	6,62	3°
Bolivia	3,15	4,28	4°
Uruguay	2,57	3,49	5°
Otros	17,44	23,70	
Total América Latina	73,60	100	

Fuente: Elaboración propia en base al "Anuario Estadístico de Chile" y a tasas cambiarias citadas.

chilenas en la zona, cifra tres veces superior al 15,7% de Brasil, el segundo país comprador, y casi siete veces mayor que las compras del Perú (6,62%), el tercer socio de la región.

Con respecto a la Balanza Comercial con la región, en el período 1936-38 Chile colocaba el 5,1% de sus exportaciones en América Latina, mientras que compraba en la región el 15,9% de sus importaciones. En 1941-43 la colocación pasó a un 14,5% y las compras a un 44,2%.⁸⁵ Esta Balanza Comercial tan desfavorable con América Latina se debió, principalmente, a los déficit con Perú, Argentina y Brasil, siendo el primero el más pronunciado. En definitiva, aunque no en forma excluyente, América Latina se perfiló más como un proveedor que como un mercado de exportación; por lo tanto, los temores de competencia argentina en los mercados latinoamericanos tenían una importancia más bien secundaria.

En definitiva, Estados Unidos, Europa, Perú, Brasil y Argentina eran los principales socios de Chile; en cambio los países ribereños del Pacífico como Ecuador o México representaban niveles muy modestos de intercambio frente a los primeros. La posible competencia de productos similares de Chile y Argentina representaría en esta zona una posibilidad real que, en todo caso, no tendría un peso gravitante en el comercio global de Chile. Lo que sí puede haber sido importante es la competencia de los artículos agrícolas de ambos países en Estados Unidos, particularmente en la zona de California, dado que el este norteamericano podía ser abordado por el país vecino directamente desde el puerto de Buenos Aires, lo mismo que los mercados europeos. Por otro lado, el Asia-Pacífico representaba un mercado potencial que en todo caso tomaría tiempo en desarrollarse. Con respecto a Brasil y Perú, los socios más importantes de Chile en la región junto con Argentina, no hay duda de la mejor posición de sus vecinos para posesionarse en Brasil, mientras que Perú, como hemos dicho, en realidad actuaba básicamente como proveedor.

Por otro lado, el peso del mercado argentino para las exportaciones chilenas hacía ver que era mucho más importante en ese momento potenciar estas ventas que arriesgarse a perderlas por la imposición de trabas a las importaciones desde Argentina y a las mercancías en tránsito por puertos chilenos en el Pacífico.

La opinión pública de la época se refirió en torno a una posible competencia en el exterior a propósito de la construcción del ferrocarril de Salta a Antofagasta en 1930-32 y del Tratado de 1933. El diputado liberal Ignacio Urrutia Manzano denunció que además del daño que la pérdida del mercado nortino implicaría para la agricultura del país, se produciría un grave perjuicio

⁸⁵ Fernando Illanes B., *op. cit.*, Imprenta Chile, Santiago, 1944, 87-88.

cuando el comercio argentino, teniendo como base de operaciones el puerto de Antofagasta, tratase de aventajar a Chile en la conquista de los mercados de la costa Pacífico.⁸⁶

También acerca del Tratado de 1933, el agricultor serenense y senador liberal Guillermo Portales Vicuña dijo que: "Para nadie... puede ser un misterio la política de penetración económica que viene desarrollando [Argentina] en forma lenta, pero tenaz y constante, para abrirse los mercados del Sur-Pacífico; y a cada paso que da para conseguir sus fines, es lamentable constatar la aquiescencia, rayana en debilidad, de la política chilena, para secundar los propósitos argentinos, con desmedro evidente para el futuro económico de nuestra nación".⁸⁷

Más tarde, en enero de 1947, la SNA señaló que el tratado suscrito en diciembre de 1946 habría llevado a la agricultura nacional motivos de preocupación y alarma. En efecto, el artículo vigésimo otorgaba a Argentina libre tránsito para sus exportaciones a terceros países desde puertos chilenos. La compensación que incluía el tratado era que Chile podría hacer lo mismo por el Atlántico, lo cual era ilusorio, puesto que era el Pacífico la vía natural y más económica para la salida de las exportaciones chilenas. Para la SNA, sólo se facilitaría la competencia de productos argentinos en los mercados que Chile ya había conseguido.⁸⁸

En general, sobre los enormes beneficios que el comercio en tránsito suponía al país, tales como fletes, peajes, uso de instalaciones portuarias, aranceles, etc., se dijo muy poco.

3. Aspectos fitosanitarios

Contrariamente a lo que se pudiese pensar, los temores a la propagación de enfermedades animales no fueron muy comunes al momento de discutir acuerdos relacionados con la internación de ganado argentino. Incluso entre los productores no pareció ser un gran argumento a la hora de evaluar el comercio con Argentina.

La SNA, en vistas de los nuevos acuerdos que se gestaban hacia 1933, concluyó que desde el cese de la importación de ganado argentino por efecto de la Depresión la aftosa habría desaparecido completamente en Chile.⁸⁹ De la

⁸⁶ BSC, 7 de enero de 1930, 2291.

⁸⁷ BSS, 11 de agosto de 1933, 1126.

⁸⁸ "El tratado chileno-argentino y muestra agricultura", *El Campesino*, Santiago, vol. LXXIX, N° 1, enero de 1947, 5.

⁸⁹ O. Tejada, J. Silva y L. Correa, "Informe sobre aftosa...", en *BSNA*, Santiago, vol. 64, N° 12, diciembre de 1932, 630-633.

misma opinión era el agricultor y senador conservador Abraham Gatica Silva, quien además proponía un plan de policía sanitaria que tendría como buen ejemplo el que aplicaba Gran Bretaña, país que no permitía el ingreso de ningún animal en pie procedente de Argentina ni de ningún otro país.⁹⁰

Tal parece, que los controles que se aplicaron no fueron efectivos. Así lo consignaba un agricultor en agosto de 1940, cuando se discutía el Protocolo de 1938, al decir que no había forma de impedir la aftosa que no fuese la prohibición del comercio con los países infectados. En efecto, habría un paralelismo innegable entre las internaciones de ganado argentino y la aparición de fiebre aftosa en el país. Las inspecciones y cuarentenas serían ineficaces.⁹¹ En la Cámara, el diputado conservador Francisco Javier Labbé señaló que en 1938 la zona de Valdivia y Osorno había sufrido una millonaria pérdida a consecuencia de una infección ganadera que se habría producido por la internación a destajo y sin ningún control de animales argentinos.⁹² El Ministro de Relaciones Exteriores, el radical Marcial Mora, respondió a esta inquietud diciendo que por el artículo noveno del Protocolo ambos gobiernos se habían comprometido a entablar negociaciones para constituir una Convención sobre Policía Sanitaria Animal y Vegetal, con la cual se tomarían todas las medidas del caso para evitar que se propagasen en Chile las epizootias.⁹³

Llama la atención, en todo caso, que en vez de concretar con el propio Protocolo, en esta Convención sólo se hablase de un compromiso para hacerlo. *El Mercurio*, por su parte, hacía alusión a la necesidad de que se firmasen convenciones sanitarias,⁹⁴ mientras que el agricultor y diputado conservador Horacio Walker Larraín lo hacía notar diciendo que mientras no se firmase un Tratado de Policía Sanitaria Animal no se debería permitir el ingreso de carne argentina, o bien hacerlo, pero frigorizada según el método que seguían los países europeos con Argentina y Uruguay, lo que impedía la proliferación de infecciones.⁹⁵

La realidad de las cosas, y en esto concordamos con la posición de la SNA, es que nunca existió una certeza total de neutralización de la aftosa, por lo que todas las medidas que no fueran la prohibición de la internación de ganado en pie se mostraban insuficientes y como una amenaza para el aumento de la masa ganadera.⁹⁶

⁹⁰ BSS, 27 de julio de 1933, 932.

⁹¹ Hernán Prieto S., "Internación de Ganado Argentino", en *El Diario Ilustrado*, Santiago, 8 de agosto de 1940, 3.

⁹² BSC, 13 de agosto de 1940, 2054.

⁹³ *Ibid.*, 2056.

⁹⁴ "Complemento Indispensable", *El Mercurio*, 15 de agosto de 1940, 3.

⁹⁵ BSC, 13 de agosto de 1940, 2057.

⁹⁶ "Fiebre Aftosa versus Ganadería", *El Campesino*, Santiago, vol. LXXI, N° 6, junio de 1939, 302-303.

A pesar de todo lo enunciado, resulta difícil formular hipótesis para explicar la marginalidad de los argumentos fitosanitarios, pero una podría ser el hecho de que el ganado en pie, fruto de las medidas proteccionistas, comenzó a perder su preeminencia en las importaciones desde Argentina. De hecho, en 1930 el 75% de las compras a Argentina correspondían a ganado en pie, proporción que bajó abruptamente al 25% en 1935, para mantenerse en el orden del 40% desde el año 1940 en adelante.⁹⁷ En parte, esta disminución fue suplida, a partir de 1945, con internaciones crecientes de otros productos derivados de la ganadería como: mantequilla, leche en polvo, grasa comestible y carne congelada.

4. *El problema del tipo de cambio*

Uno de los puntos más complejos de la discusión técnica fue el relativo al manejo de los tipos de cambio. De hecho, como hemos señalado, la política arancelaria comenzó a perder su gravitación en el control del comercio exterior a partir de 1930, siendo las cuotas, licencias y políticas cambiarias los mecanismos más usados para controlar la salida y entrada de divisas.

El problema del tipo de cambio se presentó con el Tratado de 1933 y, veinte años después, con más fuerza con el Convenio de 1953. De hecho, con el tiempo, los sistemas cambiarios fueron haciéndose cada vez más complejos, llegándose a la utilización de tipos de cambio múltiples dependiendo del producto que se compraba o vendía.

Durante el período estudiado, los aranceles de importación de productos argentinos venían expresados en pesos fijos (ejemplo: \$ 68 por cada vacuno internado en el Tratado de 1933), mientras que a los productos que se exportaban se les aplicaba un impuesto porcentual; todo lo cual generaba temor ante una posible devaluación de la moneda. En efecto, una de las principales objeciones que la SNA decía tener frente al Tratado de 1933 fue que las posibilidades de exportación y la protección de la ganadería chilena dependían de la situación monetaria vigente en ambos países. Por ello, sería conveniente relacionar, a través de un impuesto movable, los aranceles y franquicias aduaneras con el valor corriente de las monedas de ambos países. Por esta razón, al fijarse un impuesto fijo a los vacunos de 68 pesos oro de seis peniques por cabeza, el Tratado habría hecho caso omiso de esta recomendación.⁹⁸

El diputado radical Jorge Urzúa Urzúa, por su parte, objetaba la ausencia de una cláusula que estableciese la relación que guardaría la moneda argentina

⁹⁷ Dirección de Estadísticas y Censos, *op. cit.*, pássim.

⁹⁸ "El Tratado Comercial con Argentina", *El Campesino*, Santiago, vol. LXXV, N° 7, julio de 1933, 349-352.

con respecto a la chilena. Esta relación sería el eje sobre el cual giraría todo el Tratado.⁹⁹ Con el acuerdo firmado, el único aliciente que tendrían los productos chilenos incluidos sería el valor de la moneda argentina. Cuando ésta bajase, el Tratado iba a ser beneficioso sólo para Argentina.

El propio negociador del Tratado y miembro de la SNA, Maximiliano Ibáñez, rechazó tempranamente estos argumentos en enero de 1933, diciendo que la objeción de la posible variación del tipo de cambio era efectiva, pero la moneda argentina debería bajar a la mitad o el peso chileno subir al doble para producir un efecto comercial; siendo las dos cosas prácticamente imposibles.¹⁰⁰ Más categórica resultó la opinión de *El Mercurio*, que señaló que los peligros para la ganadería nacional eran imaginarios, porque la baja del tipo de cambio argentino sería un absurdo, además de que el rechazo del Tratado significaría la paralización del comercio.¹⁰¹

Los problemas derivados del tipo de cambio volvieron a surgir veinte años después. En febrero de 1953 la Acción Nacional Agraria, representante de todas las entidades agrícolas del país, declaró que era inconveniente para los intereses de Chile el que se realizase el trueque de ganado por cobre a una paridad ficticia de cinco nacionales el dólar, cuando la verdadera relación sería de 1 a 22, lo que significaba que Chile pagaba por la carne argentina un precio más alto que el que recibía la producción chilena en ese país.¹⁰² Según *Panorama Económico*, Argentina tenía un régimen cambiario consistente en fijar distintos tipos de conversión según fuera la naturaleza de los productos que se importaran o exportaran. Esto, en la práctica, hacía que Argentina diese mayor aliciente a la exportación de productos que menos interesaban a Chile, como los suntuarios, mientras que desfavorecía a los que sí le eran necesarios, como los agrícolas. Por otro lado, Argentina como importador encarecía los productos que Chile exportaba. La contribución que harían los productos chilenos al fondo especial de cambios argentinos era menor que los beneficios que de él recibía el país. Los rubros básicos de la exportación chilena a Argentina, como maderas, hierro y derivados, caían en el tipo de cambio de MNA\$ 7,5 por dólar exportado (MNA\$ = moneda nacional argentina); mientras que los rubros básicos de las importaciones, como trigo, carne y cueros se negociaban sobre la base del cambio de MNA\$ 5 por dólar.¹⁰³

⁹⁹ BSC, 12 de julio de 1933, 1336.

¹⁰⁰ Maximiliano Ibáñez, "Las objeciones al tratado...", en *El Mercurio*, Santiago, 22 de enero de 1933, 3.

¹⁰¹ "Objeciones Antojadizas", *El Mercurio*, 16 de julio de 1933, 5.

¹⁰² Acción Nacional Agraria, "Debe prevenirse todo daño...", en *El Campesino*, vol. LXXXV, N° 2, febrero de 1953, 7.

¹⁰³ "El sistema de cambios en Argentina...", *Panorama Económico*, N° 72, 13 de marzo de 1953, 92-93.

El problema del tipo de cambio parece no haber sido resuelto sino con el acuerdo de 1954, el cual estableció un "dólar convenio". La comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara, que informó el acuerdo, aseguró que con él se había logrado subsanar el problema fundamental de los tipos de cambio, el cual sería la causa de la disminución del comercio recíproco. La Comisión señaló que si bien la fórmula encontrada no era la ideal en la materia, por lo menos constituía un positivo avance.¹⁰⁴

Esto sería acertado si es que el único control del comercio exterior fuese el tipo de cambio y la política arancelaria; sin embargo, como ya hemos dicho, existían otros mecanismos iniciados hacia 1932, los cuales en los años 50 eran muy efectivos. El mismo Convenio de 1954 limitaba el intercambio a través de la asignación de las cuotas de importación. De todos modos, el mecanismo cambiario del acuerdo no tuvo mayor aplicación aparte de su marcha blanca. De hecho, en septiembre de 1955 la SNA proponía un régimen de cambio libre debido a que la inflexibilidad del sistema de cambios vigente hacía imposible la exportación de muchos productos agropecuarios, lo que se traducía en pérdidas para la economía del país.¹⁰⁵

LOS GRUPOS DE INTERÉS

Al analizar las opiniones relativas al comercio bilateral hemos querido destacar principalmente la acción de dos grupos de interés.¹⁰⁶ El primero, los productores agropecuarios, resultó fácilmente reconocible, puesto que los aspectos centrales de la discusión sobre iniciativas comerciales con Argentina los afectaban en forma directa. Por otro lado, su órgano de información, el "Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura" ("El Campesino" en los primeros años del período), presentó, en general, una sólida congruencia en el tiempo en defensa de sus miembros. El segundo grupo, que hemos identificado como una reacción frente a las pretensiones proteccionistas de los productores, no mostró una cohesión equivalente, aunque no se puede desestimar la efectividad de su acción. Entre sus dispares miembros estaban los sectores políticos defensores de una alimentación barata y la prensa liberal. Resulta curioso, por otro lado, que la prensa de izquierda no haya dedicado mayor espacio a los

¹⁰⁴ BSC, 18 de mayo de 1954, 4671.

¹⁰⁵ "Labor frente a los problemas de la agricultura", *El Campesino*, vol. LXXXVII, N° 9, septiembre de 1955, 5.

¹⁰⁶ La tesis del autor incluye una disquisición sobre los intereses provinciales, para los cuales el propio carácter e implicancias de cada iniciativa condicionaba su pugna con el centralismo. Ver: R. Mardones, *op. cit.*, 103-108.

convenios con Argentina. Es el caso del diario *El Siglo*, en el cual sólo aparecen contados artículos, y de la revista *Principios*, donde no se publicó nada al respecto.

1. *La defensa de los productores*

Los productores agropecuarios tuvieron una importancia central en la discusión de los acuerdos comerciales con Argentina. Al inicio del período en estudio los principales rubros de la exportación chilena hacia Argentina eran mercancías agrícolas, y dada la relevancia de este mercado, los agricultores que se beneficiaban de esta venta tenían vivo interés en el éxito de negociaciones tendientes a intensificar el intercambio. Sin embargo, los ganaderos locales tenían una especial animadversión contra los convenios, puesto que sabían que el crecimiento de mercados de exportación para Chile estaba condicionado a la entrada de ganado argentino.

A continuación intentaremos establecer las relaciones de los grupos productores con las autoridades políticas, la cohesión interna y los tipos de opiniones más frecuentes que se utilizaron en la discusión de las iniciativas comerciales con Argentina.

a) *La relación de los agricultores y ganaderos con la clase política.* Existió a comienzos de nuestro período de estudio una clara y efectiva acción y relación entre los productores agropecuarios y los políticos, la que pronto comenzó a deteriorarse. En relación al Gobierno, el Presidente de la SNA le escribió en 1931 al Ministro de Agricultura observándole que la rebaja del impuesto al ganado argentino en el Norte era perjudicial para el país. Más adelante, dentro de un ámbito de confianza, le señaló: "...como tú has hecho una gran labor en favor de la agricultura, que se vendría abajo con la medida proyectada, me atrevo a rogarte que antes de proceder medites cien veces..."¹⁰⁷ Parece claro que en mayo de 1931 existía, por lo menos, amistad entre la SNA y el Gobierno. Sin embargo, poco tiempo después, en diciembre de 1931, la propia SNA constataba el cambio ante la posición del Gobierno de construir el Ferrocarril de Salta a Antofagasta, y con ello no haber escuchado a esa institución. Al respecto, el presidente Miguel Letelier señaló que la situación de la SNA frente al Gobierno se habría modificado en el último tiempo. De hecho, los gobiernos anteriores habrían tenido un íntimo contacto con los productores agrícolas; sin embargo, ahora la SNA no ejercía la influencia de antes en los rumbos del Ejecutivo. En efecto: "... una evolución social bien

¹⁰⁷ BSNA, Santiago vol. 63, mayo 1931, 292-299.

conocida ha aumentado la actuación política de otros grupos, cuya influencia es poderosa en las resoluciones del Gobierno".¹⁰⁸

También tiempo después, en agosto de 1940, un agricultor de Pirque en carta a *El Diario Ilustrado* señaló que: "Cuando dan el nombre de un agricultor para Ministro de Agricultura, produce la misma sensación de alivio que cuando el barómetro marca lluvia para los agricultores de rulo, y no obstante todas las esperanzas no pasa de uno nublado. ¿Qué les pasará a los agricultores cuando los nombran ministros?".¹⁰⁹ Efectivamente, en adelante los agricultores no tuvieron directamente el mismo peso en las decisiones de La Moneda. De hecho, se firmaron el Tratado de 1933 y el Protocolo de 1938 que iban aparentemente en su contra, mientras que los posteriores convenios fueron abortados no por su acción directa, sino por otras consideraciones que luego analizaremos.

Con respecto a la presencia de agricultores en el Congreso podemos señalar que la evolución fue similar. Estos estuvieron muy bien representados hacia los comienzos del período en estudio, particularmente en la discusión del Tratado de 1933, aunque no lograron evitar la firma de este convenio. En efecto, las intervenciones de los congresistas que consignamos en todo nuestro trabajo como agricultores fueron ocho en 1933; mientras que después sólo encontramos uno en 1940, uno en 1944 y uno en 1947. Dado que estos datos se obtuvieron como resultado de la investigación y confrontación de los parlamentarios que efectivamente participaron en el debate sobre el comercio con Argentina, con las actividades privadas de los mismos consignadas en los diccionarios biográficos,¹¹⁰ es posible que estemos subestimando la presencia del gremio agrícola en el Congreso, sin embargo lo importante es destacar la tendencia a una efectiva pérdida de influencia de este grupo, tanto en el Gobierno como en el Legislativo, lo que queda corroborado con el hecho de que nuestra investigación nos ha llevado por un cauce natural a conocer la opinión de los agricultores, principalmente a través de su órgano gremial, la Sociedad Nacional de Agricultura, más que de las fuentes parlamentarias.

b) *Las razones de los agricultores frente a las negociaciones.* Dos fueron los principales argumentos utilizados en todo el período por los productores agropecuarios para rechazar los convenios de intercambio que significaran aumentar las internaciones de ganado argentino; por una parte, la necesidad de que el país se autoabasteciese para mantener la independencia económica y, por la otra, la falta de estabilidad de las políticas de fomento ganadero.

¹⁰⁸ BSNA, Santiago, vol. LXIV, N° 3, marzo de 1932, 148-151.

¹⁰⁹ Hernán Prieto S., "Internación de Ganado Argentino", en *El Diario Ilustrado*, Santiago, 8 de agosto de 1940, 3.

¹¹⁰ *Diccionario Biográfico de Chile*, Empresa Periodística Chile, Santiago, 1ª ed. 1936, 4ª ed. 1942 y 9ª ed. 1955, pássim.

Con respecto a lo primero, la independencia económica parecía tener una especial importancia cuando se trataba de los productos que componían la base alimenticia de la población. En enero de 1930, a propósito de la discusión de la construcción del Ferrocarril de Salta a Antofagasta, el diputado del Partido Liberal, Ignacio Urrutia Manzano, denunció que el tren era un peligro nacional. Sería cierto que todo país joven estaba obligado a entregar al capital extranjero la explotación de sus principales fuentes de riqueza y que por esta razón, para el caso de Chile, sólo el 50% permanecía en manos nacionales, proporción que se concentraba en la agricultura, la cual sería la actividad que conservaría la nacionalidad económica del país.¹¹¹

En la Cámara, Héctor Ríos Igualt, del Partido Conservador Tradicionalista, insistió en que Chile podría autoabastecerse con una adecuada política económica; sin embargo, la que se aplicaba habría malentendido el concepto de libertad llevando al país a una falsa industrialización, en perjuicio de la agricultura, con una absoluta dependencia económica.¹¹²

Frente a estas opiniones, nos parece esclarecedora la posición del senador Jaime Larraín García-Moreno, del Partido Agrario Laborista, quien era miembro, además, de la SNA. Larraín era de la idea de que la dependencia era una realidad, la cual convenía regular por medio de un tratado a fin de lograr que ésta fuese recíproca, así: "...el cobre, el acero, el carbón, las maderas, la energía eléctrica serán tan vitales al desarrollo de la economía argentina como lo son para nosotros las oleaginosas, el trigo y la carne".¹¹³

Por cierto, la dependencia era un hecho, y tal como un empresario con pocos proveedores, Chile necesitaba regular de alguna manera esta dependencia a fin de resguardarse de cualquier medida arbitraria que la contraparte pudiese tomar. Era necesario, en definitiva, en el caso del comercio con Argentina, desarrollar un poder negociador, el cual ciertamente podía lograrse con medidas de reciprocidad en el abastecimiento de algún producto importante para Argentina, como lo fueron el hierro y el acero, fundamentales para el desarrollo industrial.

Con respecto al segundo argumento de los productores agropecuarios —la falta de estabilidad de las políticas de fomento ganadero—, este fue un tema discutido también en todo el período. De hecho, parecía que no existía una claridad basada en una política de largo plazo definida que permitiese un desarrollo progresivo de la ganadería. A comienzos del período en estudio, marcado por la Depresión y la inestabilidad política interna, no existió cohe-

¹¹¹ BSC, 7 de enero de 1930, 2287.

¹¹² BSC, 19 de mayo 1954, 4802.

¹¹³ BSS, 11 de marzo de 1947, 1140.

rencia en las medidas para enfrentar la crisis. La SNA, en abril de 1931, señaló que la supresión o rebaja del impuesto al ganado argentino internado en el Norte haría perder este importante mercado al Centro y Sur del país, alterando las medidas adoptadas y contribuyendo a generar desconfianza en la estabilidad de las medidas de protección.¹¹⁴ Más adelante, en marzo de 1933, la SNA manifestó temor "ante los graves peligros" que las concesiones del Tratado significaban, porque ellas destruirían el "sabio y prudente" régimen aduanero dictado en 1927 y perfeccionado en 1931 para proteger la ganadería nacional. En efecto, gracias a las leyes de escala movable, la población ganadera se habría elevado de 1,9 millón a 2,3 millones, lográndose, de esta forma, el autobastecimiento del país.¹¹⁵

El viticultor y miembro de la SNA, el senador conservador tradicionalista Tomás Cox Méndez, señaló a propósito de la estabilidad de las políticas agrícolas que no aceptaba el Tratado de 1933 porque crearía incertidumbre entre los ganaderos, quienes después de cuatro años de protección ganadera verían un cambio en las condiciones, sin saber lo que iba a pasar. Cox denunció que existía confusión porque distintas personalidades se contradecían en los efectos que el convenio tendría, lo que demostraría que éstos no podían preverse y, por lo tanto, ningún ganadero aumentaría su giro actual cuando la incertidumbre era completa.¹¹⁶

Más tarde, en 1949, la SNA señaló que nuevamente se planteaba una situación de peligro para la ganadería nacional. En efecto, mediante una visible presión demagógica se habría vuelto a consentir en la internación desproporcionada de ganado argentino, modificando la política vigente.¹¹⁷

La falta de una política ganadera permanente no fue un invento de los productores. Según Ricardo Ffrench-Davis (1973), en el ámbito del comercio exterior del período 1952-1955, la principal característica fue la persistente inestabilidad que encaraban los importadores y exportadores, producto de la absoluta ausencia de planificación.¹¹⁸ Dos posibles razones que pueden explicar esta situación son las siguientes: la primera es que pudo tratarse de un asunto de prioridades en favor del desarrollo de la industria fabril y, dado que

¹¹⁴ "Sesión del Consejo Directivo del 7 de abril de 1931", *BSNA*, Santiago, vol. LXIII, mayo 1931, 292-299.

¹¹⁵ Carta al Ministro de RREE., Miguel Cruchaga Tocornal, del Pdte. de la SNA, Maximiliano Ibáñez, como respuesta a la petición del Gobierno de una opinión del Tratado, fechada en Linares el 24 de febrero de 1933, en: "Sobre el Tratado Comercial con Argentina", *BSNA*, Santiago, vol. LXV, N° 3, marzo de 1933, 163-164.

¹¹⁶ *BSS*, 10 de agosto de 1933, 1106-1112.

¹¹⁷ "La ganadería nacional", *El Campesino*, Santiago, vol. LXXXI, N° 11, noviembre de 1949, 5.

¹¹⁸ Ricardo Ffrench-Davis, *op. cit.*, 71.

la ganadería no había demostrado la capacidad para alcanzar un nivel aceptable, las autoridades políticas no acusaban recibo de la urgencia de los productores; la segunda es que la defensa de los consumidores haya sido más fuerte en la disputa, en el sentido de que las combinaciones políticas gobernantes valoraban mucho más la obtención de una alimentación barata para el pueblo que la protección de los agricultores.

2. *La alimentación barata: un imperativo ético*

Frente a la argumentación de los productores ganaderos se opuso, en algunas ocasiones, la defensa de los consumidores por parte de aquellos parlamentarios que decían representarlos, y cuya principal razón esgrimida fue que existía la obligación moral de entregar al "pueblo" una alimentación barata. También en este sentido abogaron algunos medios de prensa como *El Mercurio* y *Panorama Económico*, para los cuales, además, la protección excesiva no se compadecía con una sana doctrina económica que resguardase los intereses generales del país.

En la Cámara, el diputado radical Santiago Machiavello, a fines de 1930, a propósito de la construcción del Ferrocarril de Salta a Antofagasta, señaló que mientras los agricultores no modernizasen sus técnicas de cultivo y administración y dejasen de entregar la producción a intermediarios extranjeros, continuaría el hambre del pueblo.¹¹⁹ Este último punto fue crucial en la refutación de los intereses de los grupos productores, puesto que se los contrapuso al interés de los consumidores. Al llamársele "pueblo", la defensa de sus prerrogativas se presentaban como un imperativo ético, lo que al igual que el argumento de la independencia nacional le daba una fuerza equivalente y contraria.

Así lo demuestran algunas intervenciones emitidas durante la discusión de un proyecto de aumento del impuesto al ganado argentino que se discutía en diciembre de 1930. Para el demócrata Ramón Sepúlveda Leal las medidas de protección a la producción nacional no podían llegar al límite de comprometer el sistema de alimentación "de un pueblo que moría de hambre". Los ganaderos estarían sufriendo las mismas consecuencias que todos por la paralización industrial generada por la falta de poder adquisitivo de la clase obrera como consecuencia de la Depresión. Los agricultores serían el primer sector productivo en reaccionar pidiendo la defensa de sus intereses. Lo harían así porque: "...han gobernado al país durante muchos años con sus influencias y por medio de sus hombres; han dirigido la banca y las industrias y han hecho lo que han querido durante toda nuestra vida republicana, y no era lógico, para

¹¹⁹ BSC, 24 de noviembre de 1931, 1594.

ellos que han sido privilegiados, que en estos momentos de crisis para la industria agrícola no tuvieran listos los medios a su alcance para impeler al Ejecutivo y al Congreso, a fin de que legislen en defensa de sus intereses".¹²⁰

Más tarde, en 1933, el ex diputado radical Galvarino Gallardo Nieto dijo que la defensa del negocio ganadero olvidaba el resguardo del pueblo y su subsistencia. Según Gallardo, al año morían veinte mil personas por tuberculosis, la cual se originaba, principalmente, por el hambre crónica de la masa popular, su deficiente alimentación y carestía de la carne. Defender la ganadería a la fuerza, a costa de impuestos excesivos a la internación, sería una calamidad pública. El pueblo reclamaba hacía tiempo carne abundante y barata. El patriotismo no consistía en defender a todo trance el negocio de los menos a expensas de la alimentación popular.¹²¹

Frente a esta opinión, el agricultor y senador liberal Guillermo Portales Vicuña señaló que invitaba a sus colegas de la izquierda, que serían los que decían luchar por mejorar las condiciones de vida de las clases asalariadas y proletarias, a considerar la futura situación del pueblo si el precio de la carne en Chile quedaba al arbitrio argentino.¹²² A los increpados habría que sumar a *El Mercurio*, quien anunció en 1936 que el propósito del Gobierno de abaratar la carne, inaccesible para la mayoría de los chilenos, mediante la supresión de aranceles del ganado argentino, era una iniciativa que tendía a satisfacer a la opinión pública. Agregó que nunca el país habría lamentado lo suficiente el grave error económico y diplomático de fines de 1930 de haber iniciado una guerra aduanera con Argentina, puesto que ahora casi todas las organizaciones obreras coincidían en condenar el impuesto como una de las causas de la "miseria fisiológica de la raza" y de la "desnutrición visible de las clases populares".¹²³

Después, a fines de 1943, en una de sus pocas intervenciones sobre comercio con Argentina, el diario *El Siglo* señaló que una de las razones de las dificultades del abastecimiento eran los intereses privados del país: "...empeñados en acrecentar sus utilidades a expensas de las necesidades de las masas...".¹²⁴

Finalmente, en 1949, cuando se volvía a pedir la prórroga de la exención de impuestos del ganado ovejuno que había sido aprobada en febrero de 1937, el diputado comunista Cipriano Pontigo Urrutia aceptaba la medida por las

¹²⁰ *Ibid.*, 734.

¹²¹ Galvarino Gallardo Nieto, "El Tratado con Argentina y la Alimentación Pública", en *El Mercurio*, Santiago, 18 de julio 1933, 3.

¹²² *BSS*, 11 de agosto de 1933, 1126.

¹²³ "Iniciativa sobre ganado argentino", *El Mercurio*, Santiago, 21 de septiembre de 1936, 3.

¹²⁴ "En Torno a la Unión Aduanera con Argentina", *El Siglo*, Santiago, 22 de noviembre de 1943, 3.

razones esgrimidas anteriormente, en el sentido de favorecer la alimentación popular, pero advertía que el proyecto beneficiaba principalmente a los dueños de los frigoríficos de Magallanes, que eran cuatro familias que controlaban, además, las carboníferas, aserraderos, navieras, comercio y ganadería de la zona, logrando cuantiosas utilidades, mientras que sus obreros eran pésimamente pagados. Pudiendo reinvertir para aumentar la población ganadera y así disminuir el precio de este producto para el consumo de los chilenos, estas familias consumían sus utilidades en Buenos Aires, Montevideo y Río de Janeiro. Pontigo denunciaba que el Gobierno no debería seguir enviando proyectos sin preocuparse de dar una solución integral al problema ganadero.¹²⁵

A pesar de que las opiniones en defensa de la alimentación barata del pueblo llegan sólo hasta este punto, podemos decir que es posible que la defensa de los consumidores haya operado en adelante bajo otros aspectos, como una argumentación técnica. De todos modos, llama la atención que tanto la prensa de izquierda como los representantes de este sector en el Congreso no hicieran mucho uso de estas consideraciones a la hora de promover un convenio. No se aprecia, tampoco, una politización del tema, puesto que tanto el radicalismo como la izquierda tenían opiniones bastante diferentes en su propio seno (incluso al interior de la derecha se daba una situación similar).

LO IDEOLÓGICO Y LO GEOPOLÍTICO EN LA DISCUSIÓN COMERCIAL

La historia de las relaciones internacionales entre Chile y Argentina está marcada por las controversias limítrofes y por los ciclos de tensión o de distensión ligados a este problema y a la afinidad política de los gobiernos respectivos. Por esta razón, las negociaciones comerciales dependían, en cierta medida, del ambiente de entendimiento que existiese al momento de discutir un convenio. Según este criterio, las consideraciones ideológicas y/o geopolíticas en el debate de los acuerdos comerciales gestados en el período 1930-1960 sólo fueron relevantes en las negociaciones llevadas a cabo durante el período del gobierno peronista, desde 1946 a 1955. Esto no significa que antes o después el tema estuviese ausente en las relaciones económicas bilaterales, sino que simplemente no tuvo un peso gravitante a la hora de aprobar o rechazar un acuerdo comercial, como sí ocurrió en los casos de los convenios de 1946, 1953 y 1954.

Nuestro análisis abordará esta problemática desde la perspectiva de cinco subtemas que aparecieron en el tapete, y cuyo orden cronológico está dado

¹²⁵ BSC, 19 de enero de 1949, 1364-1365.

sólo al interior de cada uno de ellos, a saber: la política interna argentina, tensión militar, denuncias sobre penetración peronista en Chile, política peronista de hegemonía continental y la disyuntiva política-comercial para Chile: unión económica bilateral o sistema interamericano. Seguramente, el debate sobre el peronismo y su acción en Chile fue mucho más profuso de lo que aquí consignamos, pero debemos aclarar que el criterio de inclusión utilizado ha sido el que se hiciera alusión a estos temas cuando se discutían acuerdos de tipo comercial.

1. *La política interna argentina*

El 4 de junio de 1946 fue elegido Presidente de Argentina el coronel Juan Domingo Perón. Apoyado por grupos nacionalistas y por los sindicatos, Perón implementó un régimen de tipo personal sostenido por una ideología justicialista, la cual, con sus "veinte verdades" se perfilaba como un producto intermedio entre capitalismo y comunismo, sin embargo la opinión generalizada era que se asemejaba más al fascismo italiano.¹²⁶

Luego de consolidar su poder, con el apoyo de un Congreso elegido en 1948 proclive a sus ideas, Perón consiguió la reforma constitucional que le permitió ser reelegido en 1952. Su gran habilidad en el manejo de las masas no fue suficiente, sin embargo, para neutralizar la gran oposición de la que fue objeto. El alza del costo de la vida y una profunda crisis de la producción agrícola generó un gran descontento en la oligarquía argentina. La respuesta de Perón fue esencialmente represiva: encarcelamientos, cierre de la prensa opositora, etc. Por otro lado, la inflación, la corrupción y la recesión económica, junto con su política social demagógica y distributiva, todo sumado a los problemas nacionales e institucionales, cada vez mayores, hicieron que gran parte de los militares se sumaran a los grupos tradicionales y terminaran con el Régimen en 1955.¹²⁷

En un comienzo, ante los hechos represivos que sucedían en Argentina, la primera expresión de la diplomacia y la opinión pública chilena fue de cautela junto con la posición clásica de no intervención en la política interna de otros países. Las denuncias sobre el régimen interno de Argentina no debían trascender a los aspectos comerciales, que sí eran del interés de Chile. En este sentido, en febrero de 1953 la revista *Hoy* editorializó dirigiéndose al Presidente Perón, durante su visita, señalando: "Saludamos en usted al representante del país hermano, lo que es más, a un país hermano de América del Sur. Eso basta

¹²⁶ Ver: Stanley G. Payne, *El fascismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, 176-177.

¹²⁷ *Ibidem*.

y sobra para nosotros. Lo que usted sea o quiera como individuo, aun cuando despierte nuestra atención, no será nunca lo mismo. En cambio Argentina es hoy día no sólo un vecino territorial, sino un pueblo compañero de la misma lucha".¹²⁸

La posibilidad de separar los planos fue con el tiempo cada vez más difícil. Los comentarios sobre el régimen interno argentino aumentaron y, luego, salieron a colación los peligros que éste representaba para Chile. El diputado radical Isidoro Muñoz Alegría denunció en abril de 1953, que en Argentina las cárceles estaban llenas de presos políticos y que las libertades públicas estarían controladas por un régimen policial implacable. Existiría una policía paralela dirigida por elementos que habrían pertenecido a la Gestapo y al fascismo italiano. Concluyó Muñoz preguntándose: "¿Y con este régimen de oprobio y tiranía pretende nuestro Gobierno, surgido democráticamente de las urnas, establecer una hermandad chileno-argentina?". *El Siglo* denunció, por su parte, que el Partido Comunista Argentino era una colectividad legal, pero que en la práctica "...el peronismo lo tiene relegado a la más indescriptible ilegalidad: persigue a sus militantes, los encarcela, relega, deporta, tortura, etc... El régimen peronista ha creado y perfeccionado un odioso sistema represivo que se deja sentir en todas partes y en todas las actividades".¹²⁹

Aunque no existió un consenso total en Chile sobre el carácter dictatorial del régimen peronista, oficialmente este sistema tuvo muy pocos defensores en nuestro país. Uno de ellos fue el senador del Partido Democrático de Chile, Julio Martínez Montt, quien objetó que los que impugnaban el Tratado de Unión Económica lo hacían desde un punto de vista político por un receloso sentimiento patriótico, cosa que no correspondía a la trascendencia del convenio. Según Martínez, los países agobiados por el capitalismo extranjero veían con simpatía la liberación económica que ocurría en Argentina.¹³⁰ Otra defensora resultó ser la senadora del Partido Femenino de Chile, María de la Cruz — la primera mujer en el Senado— quien expresó en el hemiciclo del Senado que: "El sistema justicialista que impera en la república hermana no es nuevo: es un sistema que trajo al mundo el Jesús de Galilea hace dos mil años y que predica el amor de los unos a los otros".¹³¹

Pese al rechazo prácticamente generalizado que el régimen peronista alcanzó en Chile hacia 1954, las negociaciones comerciales siguieron adelante. Se trató entonces del Convenio Comercial y Financiero de 1954, frente al cual a toda costa se pretendía separar el plano político del económico. En esta línea

¹²⁸ "Bienvenido Señor Presidente", *Hoy*, Santiago, N° 622, 20 de febrero de 1953, 3.

¹²⁹ "Que la crisis la paguen los ricos", *El Siglo*, Santiago, 20 de julio de 1953, 3.

¹³⁰ *BSS*, 5 de mayo de 1953, 389-390.

¹³¹ *BSS*, 2 de junio de 1953, 53.

intervino el diputado conservador tradicionalista Luis Valdés Larraín, quien advirtió que un tratado con Argentina no debía considerarse como un acuerdo con cualquier país, puesto que además de tener litigios fronterizos pendientes, imperaba allí una "brutal y despiadada dictadura con pretensiones imperialistas y de expansión justicialista"; sin embargo, y pese a que el Convenio de 1954 tenía vacíos y errores, en su línea general era beneficios para el país y representaba un triunfo de la Cancillería que habría sabido limitar al terreno económico las pretensiones argentinas.¹³²

En definitiva, durante el gobierno de Perón hubo en Chile un vivo interés por llevar adelante el entendimiento comercial. Sin embargo, existió plena conciencia de la anormalidad política del período, frente a lo cual una buena medida resultaba el logro de acuerdos que hicieran abstracción del régimen interno de Argentina. El problema pudo haber sido resuelto de esta forma, pero las implicancias externas que este régimen comenzó a tener para Chile generaron una profunda aprensión en la opinión pública chilena que terminó condicionando el éxito de las negociaciones.

2. *La tensión militar*

Unido a la orientación ideológica trasandina, percibida como una dictadura militar, las denuncias sobre armamentismo, violación de las fronteras territoriales, posibilidades de una invasión, etc., fueron frecuentes en este período. De hecho, conforme pasó el tiempo, las referencias ya mencionadas sobre el régimen peronista no representaban una vaga preocupación frente a las libertades democráticas conculcadas, sino que se perfilaba un intento expansionista que sería consecuente con la política interna argentina. Al respecto, la revista *Panorama Económico*, que se caracterizaba por sus profusos análisis técnicos y por promover el intercambio, junto con manifestar su apoyo al Tratado de 1946 señalaba que había que tener cuidado con algunos "aspectos inquietantes" (armamentismo) de la política exterior argentina.¹³³ Más tarde, en noviembre de 1953 *Ercilla* advirtió de los peligros de la intrusión territorial argentina, falsificación de mapas y pretensión antártica,¹³⁴ así como del espionaje contra Chile que habrían realizado en 1938 los agregados militares de la Embajada Argentina en Chile —Perón y Leonardi—, cosa que ya habría sido probada en un proceso militar de reciente finalización.¹³⁵

¹³² BSC, 19 de mayo de 1954, 4789.

¹³³ "Proyecciones de un Convenio", *Panorama Económico* N° 2, Santiago, abril de 1947, 5-7.

¹³⁴ "Alerta Chile y América", *Ercilla*, N° 969, Santiago, 24 de noviembre de 1953, 4-5.

¹³⁵ *Ercilla*, N° 974, Santiago, 29 de diciembre de 1953, 16-17.

Frente a la denuncia de la existencia de fábricas de armamentos en Argentina y de la ejecución de obras públicas de carácter estratégico a lo largo de la frontera andina, *El Mercurio* agregó que en la doctrina política oficial de Argentina se habrían indicado los puntos en que se llamaba a esa nación a la expansión de sus fronteras, "... sin hacer misterio que el ideal extremo de aquella doctrina sería promover una reagrupación de las potencias americanas en torno a Buenos Aires como sede común y a la economía argentina como orientadora de sus actividades productivas". El propio Perón habría dicho a un periodista de *El Mercurio* que lo visitó junto al Embajador de Chile en Buenos Aires, Conrado Ríos Gallardo, que existía en Argentina un grupo de nacionalistas exaltados que pedían a su gobierno el *anschluss* (tutelaje de una nación a otra) de Argentina a Chile, ante lo cual él mismo imponía moderación y calma.¹³⁶

Dos años más tarde, el literato y diplomático Emilio Rodríguez Mendoza, también en *El Mercurio*, señalaba a propósito de la caída de Perón, que habría desaparecido la vecindad inquietante de un dictador inspirado en el deseo de constituir un país de dos océanos, como Estados Unidos. En efecto, Perón, sin decirlo, rondaba los islotes chilenos del Beagle y sus gendarmes fronterizos incurrieron en frecuentes tropelías y violencias. La peligrosas y tentadora teoría *ratzeliana* del espacio vital –continuaba Rodríguez– tentaba y asediaba el espíritu de Perón. El ideario del GOU (Grupo de Oficiales Unidos, que sustentaba a Perón) llevaba a Argentina hacia la guerra como algo fatal y necesario para su avance de lo agrícola a lo industrial: "¿Cómo no alarmarse si todo el límite chileno-argentino estaba bloqueado de cuarteles, pistas y caminos militares!"¹³⁷

Sobre las posibilidades de una anexión, a través de una invasión, nos parece que existió alguna exageración, pero lo curioso es que la denuncia no fuese aislada, por lo que sí podemos concluir que era un temor real. De las opiniones vertidas nos inclinamos a pensar, más bien, que la coyuntura de un militar en el poder argentino hacía que se pensara en Chile que existía en Argentina una fuerte tentación por parte de los círculos castrenses de solucionar de una vez los problemas fronterizos, siguiendo una política de hechos consumados –de la cual las incursiones en territorio chileno serían una expresión– con un país que poseía una fuerza militar y un potencial económico inferiores. En definitiva, ¿qué era lo que impedía la "recuperación" de territorios? Perón lo sabía muy bien. No podía arriesgarse a que su régimen desafiara

¹³⁶ "Relaciones chileno-argentinas", *El Mercurio*, Santiago, 11 de diciembre de 1953, 3.

¹³⁷ Emilio Rodríguez M., "Relaciones Chileno-Argentinas", en *El Mercurio*, Santiago, 6 de octubre de 1955, 3.

el sistema defensivo de la postguerra dirigido por Estados Unidos, con quien ya tenía suficientes problemas. La fórmula para conseguir los objetivos territoriales sería política.

3. *Denuncias sobre penetración peronista en Chile*

Según la opinión de la época, la fórmula política tanto para el logro de los fines territoriales de Argentina, como para su posicionamiento estratégico e ideológico continental, fue la de una penetración en la política interna de Chile valiéndose de la colaboración de determinados grupos nacionales. Debemos reiterar que sobre las verdaderas motivaciones de la política exterior peronista y la validez de las denuncias sobre penetración en Chile no nos pronunciaremos. Simplemente pretendemos ilustrar el peso de estas argumentaciones en la discusión comercial.

Alejandro Magnet señaló (1954) que el verdadero carácter del régimen argentino apenas se insinuaba en 1947, sin embargo el 31 de octubre de 1948 se habría abortado un complot militar llamado "de las patitas de chancho", por el cual el Cónsul de Argentina en Concepción y el Primer Secretario de la legación argentina en Santiago hacían propaganda de las ventajas que tendría para Chile el establecimiento de un régimen militar. Magnet agregó que los que en Chile perseguían la sustitución del gobierno democrático por uno autoritario, buscaban su inspiración en la Argentina y mantenían con los círculos oficiales de ese país contactos más o menos estrechos.¹³⁸

Una de las primeras denuncias sobre penetración política le correspondió el diario *El Mercurio*, quien editorializó, en julio de 1952, que le resultaba particularmente penoso, después de promover por años un acercamiento comercial con Argentina, el tener que preocuparse de las actuaciones de propaganda denunciadas por la Cancillería y que afectaban a la Embajada y Consulado de Argentina, los cuales habrían introducido impresos lesivos al nombre de Chile y sus gobernantes.¹³⁹

Arturo Olavarría expresó en sus memorias políticas que él mismo —como Canciller— y el embajador Ríos Gallardo eran decididos partidarios de la "unidad económica de los dos países, pero que a ninguno de los dos se les habían escapado los riesgos para el Gobierno de hechos reales o aparentes de introducción del justicialismo en Chile".¹⁴⁰ De hecho, frente a declaraciones de

¹³⁸ Alejandro Magnet, *Nuestros Vecinos Justicialistas*, Editorial del Pacífico, Santiago, 1954, 160.

¹³⁹ "Grave intromisión", *El Mercurio*, Santiago, 23 de julio de 1953, 3.

¹⁴⁰ Arturo Olavarría, *Chile entre dos Alessandri. Memorias políticas*, Tomo II, Editorial Nascimento, Santiago, 1962, 187-188.

Perón, poco antes de su venida a Santiago, Olavarría habría instruido a Ríos Gallardo en el sentido de expresarle con "cautela", pero con "claridad y franqueza", que sus apreciaciones sobre unidad política entre ambos países habían provocado considerable alarma en la opinión pública chilena, la cual interpretaría ese propósito como atentatorio de la soberanía nacional.¹⁴¹ Según Olavarría, el proyecto del Acta de Santiago que trajo la delegación argentina daba la impresión de haber sido impuesto por el gobierno transandino.¹⁴² Después de haber hecho presente diplomáticamente la inconveniencia de tales términos, habría sido el proyecto chileno el que, finalmente, se acordó y suscribió.¹⁴³

Categoría en el rechazo a la propuesta argentina, aunque sin desechar la necesidad de un entendimiento final, la revista *Ercilla* señaló en julio de 1953 que el decálogo comercial llevado como contrapropuesta por el Presidente Ibáñez a Buenos Aires reemplazaba al "poético y dramático" convenio del canciller argentino Raúl Mendé, el cual no era más que "una lírica declaración rimbombante".¹⁴⁴ El canciller Mendé resultó en ese momento el mejor chivo expiatorio de los males del proyecto argentino. No podían dejar de generar desconfianzas las propias palabras de Perón en Buenos Aires a su regreso de Santiago, cuando dijo que los argentinos deberían mirar a los chilenos como compatriotas¹⁴⁵ y que: "El Gobierno y el Estado argentino arbitrarán los medios para consolidar en Chile los principios de justicia social, independencia económica y soberanía nacional".¹⁴⁶

El diplomático Emilio Rodríguez Mendoza señaló, refiriéndose a Perón, que: "como don Andrés de Santa Cruz, mariscal, y otros napoleónicas criollos, esos genios repentinos creen sumamente factible la formación, de la noche a la mañana, de un bloque bifronte, es decir de dos mares,.... a fin de emparejarse de una vez con los Estados Unidos de Norteamérica".¹⁴⁷

Uno de los más duros impugnadores de los convenios con el peronismo, el senador radical Isauro Torres, señaló que la inaceptable intervención del gobierno de Perón en la política y la vida nacional no era un hecho casual, sino que se trataba de una política meditada y sostenida. Torres manifestó que el

¹⁴¹ *Ibid.*, 194-195.

¹⁴² *Ibid.*, 200-201.

¹⁴³ *Ibid.*, 205.

¹⁴⁴ "Como Moisés, el Presidente lleva un decálogo en sus tablas", *Ercilla*, N° 949, Santiago, 7 de julio de 1953, 16-17.

¹⁴⁵ Alberto Conil y Gustavo Ferrari, *Política Exterior Argentina. 1930-1962*, Editorial Huemul, Buenos Aires, 1964, 205.

¹⁴⁶ "El primer acto de Perón...", *Hoy*, N° 624, Santiago, 6 de marzo de 1953, 121.

¹⁴⁷ Emilio Rodríguez M., "Ni Chile en el Atlántico ni Argentina en el Pacífico", en *El Mercurio*, Santiago, 21 de mayo de 1953, 3.

país era testigo de los diarios, revistas y libros que hablaban de las bondades del justicialismo, que no sólo llegaban al público, sino que también eran enviados a los cuarteles de las FF.AA., a los colegios y servicios públicos, a vista y paciencia del Gobierno, que no habría hecho nada para detener esta propaganda. Torres decía que la Embajada argentina entregaba obsequios a niños pobres chilenos, ropa y libros: "Uno de ellos se titula 'La Vuelta al Mundo por dos Chicos Peronistas'; otros sobre cuento de hadas, en los cuales el Hada Madrina es la difunta esposa del Presidente argentino; otro se titula 'Aventuras de Tres Chicos Peronistas'..." Según Torres toda esta propaganda ya se hacía sentir, puesto que en la última campaña electoral de marzo en la provincia de Cautín se habría presentado un obrero candidato del Movimiento Nacional Ibañista llamado Juan Pérez Sepúlveda, el cual en toda su propaganda se hacía llamar "el Perón Chico" y cuyo objetivo sería "depurar al Parlamento de Chile".¹⁴⁸

Según Alejandro Magnet, Ibáñez habría cometido un error al proclamar su candidatura presidencial en Buenos Aires y al vincularse más de lo debido a Perón. El viaje del mandatario argentino a Santiago y la firma del "espectacular tratado de Unión Económica" una semana antes de las parlamentarias habría tenido para el ibañismo un gran valor político electoral. En efecto, los cálculos electorales pusieron a la Cancillería chilena en una posición falsa, llevando al canciller Arturo Olavarría "...a actuar con un tropicalismo casi inimaginable en un chileno investido de su cargo y con erres en el apellido".¹⁴⁹

Finalmente, el senador Torres dijo, en octubre de 1957, refiriéndose al retiro del Congreso del Convenio de 1954 (ya aprobado por la Cámara), que se alegraba pues desde el primer proyecto de 1953 se veía que las disposiciones eran contrarias al interés de Chile. En esa oportunidad se habría logrado que el Gobierno se convenciera de que era imposible que el Parlamento aceptara las intenciones peronistas. El Gobierno habría rechazado el Tratado y firmado otro que ahora se retiraría, con lo cual se truncaban los afanes de intromisión argentina para apoderarse de la Costa Pacífico.¹⁵⁰

Como se puede comprobar, el temor a una penetración ideológica del peronismo en Chile, independientemente de su efectividad, fue real. El problema se generaba porque el justicialismo argentino tenía tres elementos que lo hacían particularmente indeseable frente a la opinión pública chilena: en primer lugar, era un régimen represivo que había perseguido tanto a la derecha de su país como al radicalismo y al comunismo, las tres fuerzas más importantes

¹⁴⁸ BSS, 17 de noviembre de 1953, 376-378.

¹⁴⁹ Alejandro Magnet, *op. cit.*, 188 y 190.

¹⁵⁰ BSS, 29 de octubre de 1957, 258-259.

de la escena política chilena; en segundo lugar se sustentaba en el apoyo de los grupos nacionalistas argentinos, lo que hacía difícil creer que las razones del esfuerzo integracionista fueran honestas, sólo se trataría de un intento por colocarse a la cabeza de América Latina; en tercer lugar, se planteaba en términos de una opción donde no había donde perderse, Estados Unidos o Argentina.

4. *Política peronista de hegemonía continental*

Con la política interior y la denuncia de una acción de penetración del gobierno peronista, tanto en Chile como en otros países de la región, la conclusión era que Argentina estaba regida por una dictadura que pretendía asumir una posición de hegemonía sobre los países de América del Sur para enfrentar a Estados Unidos.

En diciembre de 1949 el diputado radical Exequiel González Madariaga decía que era efectivo que el gobierno argentino era fascista y las raíces de ello estaban en la educación de su clase dirigente, orgullosa de su nacionalidad y animada por la ambición desbocada de hacer de ese país el primero de América. Por su rivalidad con Estados Unidos —continuaba González— habría pretendido ensanchar su influencia en América del Sur con miras a oponerse al “imperialismo yanqui”.

La visita de Perón a Chile, en febrero de 1953, generó una serie de comentarios en este sentido. *El Mercurio* señaló irónicamente que el viaje de Perón tuvo un “alto contenido de amor fraternal” y fue el primer paso de entendimientos recíprocos con los cuales Argentina intentaba componer una especie de “anficiónía continental del Sur”.¹⁵¹ En el mismo sentido, la revista *Ercilla* señalaba que las razones de la visita de Perón eran dos: la primera, exportar el justicialismo a Chile y la segunda, “echar las bases de una alianza política chileno-argentina como un medio de aumentar su poderío internacional frente a EE.UU. en la lejanía geográfica y a Brasil en la fronteriza vecindad”.¹⁵²

Según el senador Isauro Torres, el peronismo pretendía dominar el continente, para lo cual habría que realizar primero uniones regionales con el fin de proveerse de las materias primas necesarias. En este punto, Torres citó a un alto ex oficial de las Fuerzas Armadas —cuyo nombre no dio a conocer— quien habría señalado que la razón del deseo argentino de una complementación económica estaba en que ese país tendría “...ambiciones imperialistas unidas

¹⁵¹ “Agencias noticiosas en Argentina”, *El Mercurio*, Santiago, 3 de mayo de 1953, 3.

¹⁵² “Justicialismo y alianza política trae el ‘Generalísimo’...”, *Ercilla*, N° 929, Santiago, 17 de febrero de 1953, 7.

al propósito de ser una potencia internacional; y para ejecutar este plan es condición absolutamente necesaria disponer de los materiales estratégicos y de las reservas energéticas de nuestro país".¹⁵³

Siguiendo con las motivaciones continentales, el diplomático Enrique Rodríguez señaló en mayo de 1953 que en un comunicado oficial del GOU (Grupo de Oficiales Unidos) habría expresado que: "En América del Norte la nación monitora será por mucho tiempo Estados Unidos. Pero en el Sur no hay nación suficientemente fuerte para que sin discusión se admita su tutoría. Sólo hay dos que podrán tomarla: Argentina y Brasil. Nuestra misión es hacer posible e indiscutible nuestra tutoría".¹⁵⁴

En 1954 el propio gobierno chileno reconoció por lo menos estar negociando un convenio comercial con un país que no interpretaba correctamente el alcance de los acuerdos internacionales. El canciller Del Pedregal manifestó que la política del Gobierno consistía en que "...la integración económica de los países latinoamericanos debe seguir claramente una línea de inspiración colectiva y no obedecer ni propender a la formación de bloques regionales o posiciones hegemónicas dentro del concierto hemisférico". El Ministro aseguró que el Gobierno estaba plenamente consciente del propósito del justicialismo de extender su campaña doctrinaria a diversos países del continente, por lo que la Cancillería realizaba labores para contrarrestar y liquidar tal empresa.¹⁵⁵

Finalmente, frente al triunfo de la Unión Cívica Radical en las elecciones para la Asamblea Constituyente en Argentina, en 1957, el editorial del diario *El Mercurio* señaló que recibía esos resultados con satisfacción, porque sus columnas habrían estado vigilantes para denunciar el peligro que el justicialismo representaba para la solidaridad y paz americanas desde 1946.¹⁵⁶

La búsqueda de la hegemonía continental por parte de Argentina no habría generado las suspicacias que efectivamente tuvo si esta preeminencia se hubiese dado en forma natural. El problema fue que la hegemonía económica y política de Argentina se perfiló en oposición a Estados Unidos y, peor aún, ligada a las ideas y procedimientos fascistas que ya habían sido derrotados en la Segunda Guerra Mundial. Finalmente, en Chile comenzó a ponerse en la balanza las posibles ventajas de un entendimiento económico con Argentina frente a los beneficios reales del sistema interamericano que se estaba inaugurando.

¹⁵³ BSS, 7 de abril de 1954, 1633-1645.

¹⁵⁴ "Ni Chile en el Atlántico ni Argentina en el Pacífico", *El Mercurio*, Santiago, 21 de mayo de 1953, 3.

¹⁵⁵ BSS, 13 de enero de 1954, 1050-1056.

¹⁵⁶ "Argentina democrática", *El Mercurio*, Santiago, 30 de julio de 1957, 3.

5. *La disyuntiva política-comercial para Chile: unión económica bilateral o sistema interamericano*

Después de la II Guerra Mundial se buscaron nuevas y más efectivas formas de convivencia que alejasen las causas de los conflictos. De esta necesidad surgieron nuevos organismos, al amparo de Estados Unidos, tanto en el orden político internacional inspirados en la Conferencia de San Francisco, como en el plano económico, financiero y monetario con la Conferencia de Bretton Woods, la cual dio pie a la creación del Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (actual BID).¹⁵⁷ El gobierno de Perón, por su parte, sustentó la "Tercera Posición", que fue un antecedente de la política de no alineamiento que Argentina adoptaría más adelante. A pesar de que este último país abandonó su política obstruccionista y votó a favor del TIAR, en asuntos de interés norteamericano, que no estaban referidos a la confrontación Este-Oeste, Argentina mantuvo su posición autónoma, por lo cual no adhirió a los acuerdos de Bretton Woods, marginándose, por lo tanto, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento.¹⁵⁸

Dentro de este marco, y sobre la incompatibilidad de los acuerdos comerciales entre Chile y el gobierno argentino de Perón, por un lado, y el sistema de comercio norteamericano, por el otro, el senador Fernando Aldunate Errázuriz, del Partido Conservador, resumió un informe de su colectividad respecto del Tratado de 1946, donde se decía que frente a la creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la conveniencia de Chile obligaba a pensar muy bien antes de apartarse de las ventajas del sistema universal de comercio establecido en los convenios de Bretton Woods y en los acuerdos de las conferencias de Río de Janeiro y de Washington, para ligarse a un tratado bilateral, de beneficios más bien aparentes, con un país que no estaba adherido a dicho sistema. La prensa norteamericana habría dicho que el convenio daría nacimiento a un *anschluss* entre Argentina y Chile, el cual sería la piedra angular de un bloque procomunista y antinorteamericano en América Latina.¹⁵⁹

La réplica, como siempre muy aislada, le correspondió al senador agrario laborista Jaime Larraín García-Moreno, quien expresó que no existía libertad política si no estaba afianzada por la libertad económica. En efecto: "Un

¹⁵⁷ Arturo Maschke, *Cuatro Presidentes de la República desde el Banco Central de Chile*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1990, 29-30. Maschke fue uno de los delegados chilenos en Bretton Woods.

¹⁵⁸ R. Lazo y María L. Diéguez, *op. cit.*, 40.

¹⁵⁹ BSS, 12 de febrero 1947, 807-818.

blo que recibe desde el exterior todos sus principales abastecimientos y que carece de capitales para explotar sus riquezas y organizar su economía, es un pueblo que tendrá que vivir subordinado a los grandes imperios económicos que hoy se reparten los mercados mundiales". La URSS, Gran Bretaña y Estados Unidos serían conjuntos de pueblos disímiles que no tendrían otra vinculación interna que la económica. Larraín se preguntaba por qué Chile y Argentina no unían sus destinos paulatinamente en uno solo, si tenían las mayores afinidades: tradición latinoamericana, idioma, religión y economías complementarias que dominaban dos océanos. A esta unidad podrían sumarse, luego, otras naciones vecinas y así emergería una nueva potencia.¹⁶⁰

Ya en el momento culminante, y al mismo tiempo álgido, de las relaciones con el gobierno de Perón, marzo-abril de 1953, el senador Aldunate agregó que había que meditar antes de comprometerse en un tratado tan amplio con un gobierno del cual se desconocían sus aspiraciones de orden internacional. Las observaciones que habría formulado en 1947 subsistían, y más, por el rumbo de aislamiento económico que Argentina habría seguido. A un país de una economía tan pobre como Chile no le convenía separarse del sistema universal de comercio que encabezaba Estados Unidos, del cual Chile habría recibido numerosos beneficios, para ligarse a la economía argentina, de la que sólo podría esperar la provisión de algunos artículos alimenticios.¹⁶¹

En cuanto a la posible formación de bloques antinorteamericanos, el senador liberal Hernán Videla Lira manifestó que no era secreto para nadie que el justicialismo se orientaba en contra de Estados Unidos, por lo tanto serían explicables las suspicacias que la visita de Perón a Chile generó en las cancillerías.¹⁶² En el mismo sentido *Ercilla* señaló que con respecto al Tratado de 1953 la política exterior peronista se orientaba a la creación física de un bloque latinoamericano de oposición a Estados Unidos, cosa que en todo caso habría sido neutralizada con la contrapropuesta hecha por el Presidente Ibáñez.¹⁶³

Por el contrario, el diputado agrario laborista Marco Salum Yazigi veía en el Convenio la posibilidad de irse liberando paulatinamente del sometimiento económico de las grandes potencias imperialistas; el Convenio sería una especie de "Ayacucho económico".¹⁶⁴ En la misma línea, el diputado Humberto Martones Morales, del Partido Democrático del Pueblo, abogada

¹⁶⁰ BSS, 11 de marzo de 1947, 1123-1134.

¹⁶¹ BSS, 25 de marzo de 1953, 73-74.

¹⁶² BSS, 28 de abril de 1953, 301.

¹⁶³ "Los tratados y la historia", *Ercilla*, N° 949, Santiago, 7 de julio de 1953, 17.

¹⁶⁴ BSC, 19 de mayo de 1954, 4760.

por la unidad de las naciones "indoamericanas" para conseguir la independencia económica y el avance social. El Convenio con Argentina sería un paso adelante en este cometido al promover el desarrollo económico, el intercambio y la paz mundial y, al mismo tiempo, establecer la reciprocidad de intereses.¹⁶⁵

Ciertamente, era muy deseable liberarse de la dependencia económica y política de Estados Unidos, pero esta liberación no podría operarse en oposición a este país. La factibilidad de tal idea era muy limitada, puesto que en esos términos el camino de la integración bilateral estaba condenado al fracaso. La opción de Chile fue clara y pese a los intentos del gobierno de Ibáñez de neutralizar los temores y mantener las conversaciones en el plano estrictamente comercial, ninguno de los dos convenios, ni el de 1953 ni el de 1954, encontraron la ratificación del Congreso.

CONCLUSIONES

Argentina ha sido para Chile desde el siglo pasado un importante socio comercial en América Latina, disputándose siempre el primer lugar en el *ranking* de la región. Por otra parte, a partir de 1930 ese país comenzó a ocupar lugares de privilegio dentro del contexto del comercio mundial de Chile.

Con la casi anulación del comercio mundial, por efecto de las medidas proteccionistas que la crisis de 1930 obligó a tomar, se iniciaron una serie de intentos bilaterales de regulación del comercio donde el mercado argentino se presentó atractivo para los productores chilenos. Los acuerdos que ambos países firmaron entre 1930 y 1960 tuvieron como variantes de discusión principal la defensa de las medidas proteccionistas, por un lado, y la necesidad de favorecer el comercio a través de mecanismos de unión aduanera bilateral, por el otro. La idea de la unión aduanera resulta paradójica en una coyuntura proteccionista como la que se vivió, sin embargo se incluyó en casi todos los convenios del período, siendo su aspiración final la formación de un área de libre comercio latinoamericana.

Uno de los temas claves del debate sobre el comercio con Argentina fue la discusión de si las economías de uno y otro país eran complementarias o bien competitivas. La conclusión fue que poseían ambas características. Sin embargo, bajo el esquema de sustitución de importaciones que dominaba, y que hacía poco caso a las ventajas comparativas de cada país, la complementariedad era considerada una situación circunstancial que había que mantener

¹⁶⁵ *Ibid.*, 4810.

mientras no se lograra el autoabastecimiento de todos los productos que el país necesitaba. Bajo este razonamiento es difícil creer en una voluntad efectiva de lograr una unión aduanera.

La exportación de bienes agrícolas, que caracterizaron las ventas a Argentina en el inicio del período, no tuvieron la posibilidad de revertir el déficit, puesto que ese país sustituyó con éxito sus compras en ese rubro; sin embargo el desarrollo alcanzado por Chile hacia 1945 en los rubros minero, forestal y metalúrgico permitió al país disminuir la brecha de los déficit e incluso obtener superávit.

También en el contexto de la reciprocidad, lo intrincado del manejo del comercio exterior se profundizó con la aplicación de tipos de cambio múltiples, dependiendo del producto y del convenio de que se trataba. Por ende, la discusión de las disposiciones de los tratados requería sopesar complejas variables frente a las cuales no se tenía la certeza de los resultados de la aplicación de tal o cual medida.

En la discusión de la opinión pública frente al comercio con Argentina, el grupo de interés más activo fue el de los productores agropecuarios. Este grupo, que experimentó en el período en estudio una pérdida de su influencia tanto en el Gobierno como en el Congreso, argumentaba a favor de la protección y de la obtención de una política de fomento ganadero estable. Frente a los productores agropecuarios se perfilaron, como grupos de interés contrarios, quienes decían velar por la defensa de una alimentación barata para el pueblo y los medios de prensa que se inclinaban por una liberalización de la economía y del comercio exterior.

Los argumentos geopolíticos e ideológicos fueron determinantes en la suerte de los acuerdos de 1946, 1953 y 1954. Fue la política interna y externa de Juan Domingo Perón la que encontró un fuerte cuestionamiento, el cual emergió a propósito de los acuerdos comerciales. Frente a la denuncia de los hechos represivos que se registraban en Argentina, la opinión pública chilena reaccionó con cautela, pues era más importante resguardar el comercio con ese país que crearse enemistades. A esta cautela siguió una reacción de alarma frente a la evolución de la política externa argentina, que en Chile comenzó a ser percibida primero como un peligro militar directo y, luego, como un intento de penetración ideológica abierta. Finalmente, el intento del gobierno argentino de formar un bloque regional en oposición a Estados Unidos hizo que los convenios con Argentina terminaran por hacerse incompatibles con la inclusión de Chile en el sistema interamericano.

TABLAS¹⁶⁶

TABLA 1

COMERCIO DE CHILE CON ARGENTINA 1930-1960.
EN MILLONES DE DÓLARES DE 1930

Año	Export.	Import.	Año	Export.	Import.	Año	Export.	Import.
1930	3,67	6,91	1940	2,26	4,14	1950	10,37	7,88
1931	1,62	1,32	1941	4,10	4,70	1951	14,87	15,28
1932	0,97	0,91	1942	6,31	9,08	1952	22,89	18,29
1933	2,70	2,30	1943	4,41	13,19	1953	26,17	18,15
1934	1,02	0,73	1944	9,58	15,02	1954	21,33	32,23
1935	0,80	1,13	1945	11,37	18,80	1955	26,37	23,38
1936	1,22	1,17	1946	10,34	16,84	1956	17,97	14,40
1937	1,36	2,23	1947	12,70	16,75	1957	10,92	9,52
1938	1,22	2,63	1948	8,11	15,16	1958	13,69	10,36
1939	1,51	2,20	1949	6,51	7,83	1959	17,09	15,64
						1960	10,51	23,26

TABLA 2

EXPORTACIONES. PROMEDIOS QUINQUENALES POR SECTOR DE ACTIVIDAD. 1930-1960.
EN MILLONES DE DÓLARES DE 1930

Sector/quín.	Agrícola	Forestal	Minero	Ganadero	Químico	Manufact.	Metalúrg.	Otros	Total Export.
1930-34	1,16	0,33	0,14	0,09	0,12	0,05		0,25	2,15
1935-39	0,80	0,14	0,12	0,04		0,06		0,07	1,22
1940-44	1,11	0,23	1,59	0,25	0,38	0,18	1,63	1,02	6,39
1945-49	0,93	1,10	3,31		0,45	0,57	1,42	2,51	10,29
1950-54	0,87	4,97	3,95		1,08	1,32	7,67	0,66	20,51
1955-60		4,51	2,12		0,82	0,74	7,24	0,63	16,06

¹⁶⁶ Elaboración propia en base al "Anuario Estadístico de Chile" y tasas cambiarias citadas. La tesis del autor incluye las series completas por sector de actividad, además de las series de comercio con los principales socios comerciales de Chile en el mundo y en América Latina. Ver: R. Mardones, *op. cit.* Apéndice Estadístico.

TABLA 3

IMPORTACIONES. PROMEDIOS QUINQUENALES POR SECTOR. 1930-1960.
EN MILLONES DE DÓLARES DE 1930

<i>Quinquenio/sector</i>	<i>Ganadero</i>	<i>Agrícola</i>	<i>Químico</i>	<i>Alimentico</i>	<i>Otros</i>	<i>Total importaciones</i>
1930-34	1,37	0,37	0,25	0,24	0,31	2,43
1935-39	1,10	0,21	0,20	0,13	0,24	1,87
1940-44	3,63	1,87	1,02	0,12	2,59	9,22
1945-49	9,16	1,72	0,83	1,92	1,45	15,08
1950-54	9,83	3,40	1,35	3,04	0,75	18,37
1955-60	7,81	3,33	1,16	4,13	0,81	16,09