

Serie

Documentos de Trabajo

**La política exterior de Uruguay hacia Gran Bretaña,
1930-1952: la cancillería frente al desafío de la
transición en el orden internacional**

Isabel Clemente*

Documento de Trabajo N° 60
2002



*Universidad de la República
Facultad de Ciencia Sociales
Unidad Multidisciplinaria*

* Docente-Investigadora en el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales

PRESENTACION

Este documento contiene los resultados de la primera fase del proyecto de investigación *La política exterior de Uruguay hacia Gran Bretaña, 1930-1952*, realizado en el marco del Programa de Contratación de científicos procedentes del exterior para desempeñar funciones docentes, de la Comisión Sectorial de Investigación Científica, de la Universidad de la República, y cuyo apoyo fue decisivo para hacer posible este trabajo.

El desarrollo de la investigación se cumplió en el ámbito del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, dentro del área "Política exterior de Uruguay. " La inclusión de este proyecto en dicha área respondió al propósito de integrar el aporte del análisis desde la perspectiva histórica y los estudios que se cumplen actualmente por el equipo de investigadores del área.

El respaldo de un entorno motivante en la Unidad Multidisciplinaria ha contribuido en forma invaluable a este primer Documento de Trabajo con el cual se espera aportar al diálogo entre disciplinas en torno a los problemas de investigación sobre política exterior.

Introducción

El propósito de este documento es exponer algunas conclusiones preliminares logradas en la investigación cumplida hasta el momento sobre el proceso de elaboración de la política exterior de Uruguay hacia Gran Bretaña en el período 1930-1952. La base para la elaboración de este trabajo se encuentra en los informes de investigación presentados al Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales, en los cuales se analiza en detalle este tema.

El foco de este estudio es el Ministerio de Relaciones Exteriores y su intervención en el trazado de esa política, tanto en cuanto a las acciones cumplidas por este Ministerio por sí mismo como en cuanto a las que fueron emprendidas en coordinación con otras entidades de la rama ejecutiva tales como los ministerios de Hacienda y de Ganadería y Agricultura, y el Banco de la República. Se espera en futuros documentos analizar la participación de otros actores estatales como el Parlamento y actores no estatales tales como los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y las empresas de capital británico.

El período en consideración ha sido definido como una fase de transición marcada por la reconfiguración del orden internacional, en el cual se pasó de un orden caracterizado por la multipolaridad económica y estratégica a un orden bipolar bajo la hegemonía de los Estados Unidos.¹ Este período estuvo marcado por el abandono del libre comercio, el retorno al proteccionismo, la depresión y la extrema inestabilidad política que culminó en la segunda guerra mundial. En este contexto, el margen de incertidumbre para la elaboración de políticas era muy alto tanto para los países centrales como para aquellos situados en la periferia.

Consideraciones teórico-metodológicas.

Las fuentes primarias utilizadas para la elaboración de este documento comprenden fuentes impresas como las publicaciones de la Presidencia (los Mensajes del Presidente a la Asamblea General) y del Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular las memorias ministeriales; los documentos publicados dentro de la serie *British and Foreign State Papers*; la compilación de los informes diplomáticos de representantes de Gran Bretaña en Uruguay, por Benjamín Nahum. La fuente principal de este trabajo, centrado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, ha sido el material inédito conservado en el Archivo Histórico y Diplomático de dicho Ministerio. A partir de la información aportada por esta documentación ha sido posible identificar los actores participantes, sus reflexiones sobre política internacional y sus propuestas para la formulación de políticas, reconstruir el proceso de elaboración de la política y determinar el alcance de sus resultados.

Si bien se parte del reconocimiento de la existencia de múltiples y complejas formas de interacción entre Estado y Sociedad, la aproximación adoptada en este estudio es estadocéntrica por entender que es el Estado el actor principal en la formulación de la política exterior. En este documento se aborda el estudio de la política exterior como una

¹ Wallerstein, Immanuel. *After Liberalism*. New York, The New Press, 1995, pp. 10-24.

política pública que debe ser examinada como un proceso dinámico, según un curso complejo en el cual intervienen múltiples y variadas interacciones entre actores nacionales (estatales y no estatales) y actores externos, en el cual las alternativas para el diseño racional de políticas son por lo general muy reducidas. El proceso de elaboración de la política exterior de Uruguay hacia Gran Bretaña se revela como un desarrollo complejo y contradictorio, en el curso del cual las fases de establecimiento de la agenda, formulación de políticas e implementación, concebidas como momentos diferenciados y sucesivos en la literatura clásica sobre políticas públicas,² se entrecruzan y se afectan mutuamente. El análisis histórico de este proceso permite dar cuenta de esta dinámica y de la acción del tiempo sobre los problemas de la agenda, la formulación y la selección de alternativas, las reformulaciones generadas en el desarrollo de las negociaciones y en respuesta a las condiciones altamente cambiantes del entorno internacional.

Tres dimensiones se integran en el análisis de la política exterior como una política pública: la determinación de la agenda, la identificación de actores institucionales, corporativos e individuales, y el proceso de formulación de políticas, selección de alternativas y estrategias de negociación. El examen de la construcción de agenda hace uso de los conceptos de continuidad, ajuste, variación, cambio e innovación según la acepción aportada por la obra de Bizzozero y Luján.³ Determinar el carácter de los actores, su historia y su trayectoria es esencial en un estudio sobre el proceso de elaboración de políticas. Sobre actores institucionales, desde las contribuciones de la obra clásica de Weber a la investigación sobre la burocracia estatal, esta línea de pensamiento ha dado origen en América Latina a las reflexiones de Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak sobre las especificidades de la burocracia estatal latinoamericana. En el tratamiento de los actores individuales el análisis de Ralph Miliband sobre los "servidores del Estado" aun cuando fue elaborado sobre el caso de los estados en sociedades de capitalismo avanzado, ofrece hipótesis muy sugestivas para un estudio como el que se aborda en este trabajo.⁴

El modelo II propuesto por Graham Allison según el cual la política exterior es un "output organizacional" supone un estudio de la burocracia estatal y sus "procedimientos operativos estandarizados." La evidencia colectada hasta el presente sobre el tema de esta investigación no ofrece una base suficiente para la demostración de ese modelo, aún cuando se presentará un examen de los cambios de orientación y las reformas del Ministerio de Relaciones Exteriores y sus procedimientos cognitivos, una dimensión que ha sido valorizada en la propuesta investigativa de Alexander George quien ha destacado la importancia de los sistemas de recolección de información y de conocimiento en

² Charles Lindblom, *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, México, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

³ Lincoln Bizzozero y Carlos Luján, *La política exterior del gobierno de transición en Uruguay, (1985-1989)*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, 1992.

⁴ Max Weber, *Economía y Sociedad*, I, II, México, Fondo de Cultura Económico, 1986. Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación," U. Flores y J. Mer, *Administración pública y perspectivas críticas*, San José, ICAP, 1984. Oscar Oszlak, *Políticas públicas y regímenes políticos a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Mimeo. Ralph Miliband, *El estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI, 1997. Un análisis muy sugerente sobre el servicio exterior británico se encuentra en D.C.M. Platt, *The Cinderella Service - British Consuls since 1825*, Edinburgh, Longman, 1971.

formulación de políticas. En cambio el modelo III de Graham Allison que propone examinar la política exterior como una resultante de un juego político complejo con intervención de múltiples actores "en posición" dentro del Estado y muchas instancias de negociación, ofrece una perspectiva más apropiada para nuestro caso, aún cuando no incluye en el análisis el papel de los actores no gubernamentales.⁵

Aunque la historiografía sobre relaciones internacionales no se ha ocupado expresamente del problema objeto de este estudio, muchas interesantes observaciones han sido encontradas en trabajos sobre temas conectados con este tema. Por ejemplo, el primer ensayo interpretativo sobre política exterior de Uruguay, publicado en *Marcha* en 1959 por Carlos Real de Azúa, un autor con conocimiento muy cercano de los hechos por él analizados, se concentra en los problemas políticos y de seguridad y en las orientaciones ideológicas de la política exterior de Uruguay y establece un nexo entre la política de alineamiento pro-aliado y la diferenciación de Uruguay respecto de la región latinoamericana. La percepción de los contemporáneos ante el nuevo contexto de incertidumbre que se abría ante Uruguay con la redefinición del equilibrio entre las esferas de influencia de las dos potencias anglosajonas es registrada por Real de Azúa como un estado de angustia ante la declinación de Gran Bretaña, bajo cuya sombra protectora había nacido y vivido el país el cual con el advenimiento de la postguerra veía "un cabo salvador escurrírsele de entre las manos."⁶

El problema de la inserción internacional de Uruguay en el período 1942-1946 es examinado en la obra de Frega, Maronna y Trochón como el tránsito hacia un nuevo alineamiento con la conversión de Uruguay en "una pieza clave de la política norteamericana en esta zona austral del continente."⁷ Esta idea amerita una discusión más extensa que la que es posible aquí: baste por el momento señalar que las conclusiones del presente documento apuntan en una dirección diferente. Juan Antonio Oddone, por su parte, examina la posición de Uruguay como parte del "imperio informal británico," un marco conceptual que ha sido discutido por la historiografía reciente sobre historia económica latinoamericana. El análisis comparativo de las inversiones de Gran Bretaña y los Estados Unidos en el Uruguay revela el contraste entre las tendencias declinantes en el primer caso y ascendentes en el segundo.⁸

Un problema de primera importancia en la agenda bilateral, la deuda externa de Uruguay, ha sido estudiado con extensión en las obras de Benjamin Nahum, con base en documentación existente principalmente en el Public Records Office, en Londres. Estos trabajos arrojan luz sobre el papel del Ministerio de Hacienda y del Banco de la República como actores participantes en la formulación de la política exterior. El análisis de los "arreglos" de la deuda externa de Uruguay con los Estados Unidos en 1938 y con Gran Bretaña en 1939 descubre la habilidad negociadora del Ministro de Hacienda César

⁵ Graham Allison, *La esencia de la decisión*, Buenos Aires, GEL, 1988 y Graham Allison & Peter Zelikow, *Essence of Decision*, (2nd Edition), New York, Longman, 1999.

⁶ Carlos Real de Azúa, "Política internacional e ideologías en el Uruguay," *Escritos*, Montevideo, Arca, 1987, p. 256.

⁷ Ana Frega, Mónica Maronna, Yvette Trochón, *Baldomir y la restauración democrática, (1938-1946)*, Montevideo, Ediciones Banda Oriental, 1987, p. 28.

⁸ Juan A. Oddone, *Uruguay entre la depresión y la guerra, 1929-1945*, Montevideo, FCU-Facultad de Humanidades y Ciencias, 1990, p. 18 y 67-69.

Charlone cuyas gestiones culminaron con una reducción sustancial de los intereses establecidos en los empréstitos británicos.⁹ En cuanto al Banco de la República, Nahum destaca su papel como institución empeñada en la defensa de los intereses nacionales, una conclusión que es asumida también en el presente documento, en cuanto se relaciona con los acuerdos bancarios con el Banco de Inglaterra y en su papel como entidad encargada de la supervisión de la ejecución de los tratados de comercio.

El estudio de Raúl Jacob *Uruguay 1929-1938: Depresión ganadera y desarrollo fabril* aporta un examen de la economía ganadera y sus condiciones estructurales, en particular del estancamiento que se hacía visible en ese sector con anterioridad a la crisis mundial de 1929 y que tuvo efecto directo sobre las exportaciones de carne de Uruguay, el asunto central en la agenda bilateral Uruguay-Gran Bretaña. La continuidad en las políticas económicas del Consejo Nacional de Administración en el período posterior a 1933 es demostrado claramente por el autor respecto de las áreas de mayor trascendencia para la proyección internacional de Uruguay: la política de control de las importaciones y medidas cambiarias, el desarrollo de empresas estatales como el Frigorífico Nacional y ANCAP y el impulso a la generación de energía eléctrica para reducir la dependencia del petróleo.¹⁰

Uruguay en el sistema internacional : los límites de la autonomía

La posición de Uruguay en el sistema internacional fue afectada por las condicionantes externas así como por variables internas, particularmente la estructura del comercio exterior con predominio de las exportaciones de origen agropecuario, el incipiente desarrollo industrial, el peso de la deuda externa, los problemas monetarios y la inestabilidad institucional. Tres constituciones rigieron el país entre 1930 y 1952: la constitución de 1917, hasta el golpe de estado de 1933, la constitución de 1934 hasta el golpe de febrero de 1942, y la de 1943 hasta la reforma constitucional de 1952 que trajo de regreso el colegiado. En el curso de este período es posible establecer una curva descendente en niveles de autonomía de Uruguay en su posición dentro del sistema internacional. Una primera fase, que corresponde al período anterior a la guerra representa el momento de mayor autonomía con la existencia de un número amplio de opciones. La diversificación de las relaciones internacionales de Uruguay produjo algunos resultados exitosos: una diplomacia activa logró importantes acuerdos comerciales con la URSS sobre la base de un sistema de trueque de productos, un método utilizado por varios países latinoamericanos para enfrentar los problemas derivados de la escasez de divisas como consecuencia de la caída de las exportaciones; la intensificación de las relaciones comerciales con Alemania, con la República de Weimar primero y con el Tercer Reich después, permitió la ejecución de algunos proyectos claves para el país, en especial la instalación de un sistema nacional de teléfonos y la construcción de la represa hidroeléctrica de Rincón del Bonete; Francia e Italia eran mercados relativamente importantes para las exportaciones uruguayas. Al mismo tiempo, en relación con la región latinoamericana, hubo una débil concertación, limitada principalmente a los países exportadores de carnes, principalmente Argentina, y en menor grado Brasil. La

⁹ Benjamin Nahum, *Evolución de la deuda externa del Uruguay: 1875-1939*, Montevideo, Ediciones Banda Oriental, 1995, pp. 44-58.

¹⁰ Raúl Jacob, *Uruguay 1929-1938 Depresión ganadera y desarrollo fabril*, Montevideo, FCU, 1981, pp. 173-180.

concertación dentro del sistema interamericano estuvo afectada negativamente por el marcado proteccionismo adoptado por los Estados Unidos. El número de opciones comenzó, sin embargo, a reducirse en 1935 como resultado de la ruptura de relaciones con la URSS.¹¹ En una segunda fase, que coincide con los años de la guerra, el espacio para la autonomía internacional de Uruguay sufre una nueva reducción: se interrumpen de hecho las relaciones comerciales con Alemania como resultado de las medidas de bloqueo impuestas por las fuerzas navales británicas en las rutas transatlánticas.¹² Con el derrumbe de Francia en 1940, cesa también la corriente comercial hacia ese país. Si bien se intensifica la concertación dentro del subsistema hemisférico con el alineamiento en contra del Eje bajo el liderazgo continental de los Estados Unidos, las relaciones económicas internacionales muestran un signo adverso, con el aumento de las importaciones y de los empréstitos de origen norteamericano en contraposición a un débil volumen de exportaciones uruguayas hacia los Estados Unidos. Los problemas de comunicación marítima hacen casi nula la relación comercial con los países neutrales. Gran Bretaña es el mercado casi exclusivo para las exportaciones uruguayas de carne, Estados Unidos se convierte en el principal proveedor de combustibles y bienes industriales, y en una parte pequeña pero interesante, Sudáfrica pasa a ser un proveedor de carbón. Las presiones de los Estados Unidos en políticas de seguridad hemisférica son un claro indicador de la reducción del margen de autonomía externa de Uruguay. En una tercera fase, que se inicia en 1945, la autonomía de Uruguay se restringió aún más. La hegemonía de los Estados Unidos en el contexto hemisférico y en el bloque occidental, se consagra definitivamente. En 1947, se firma en Río el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; en 1948, en Bogotá, la Unión Panamericana se transforma en OEA, y se diseña el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa, uno de cuyos beneficiarios es Gran Bretaña.

La importancia de las relaciones bilaterales Uruguay-Gran Bretaña ha sido suficientemente destacada en la literatura. Gran Bretaña, principal mercado para las exportaciones uruguayas, principal acreedor del país, principal inversionista extranjero en empresas de servicios públicos, representaba para Uruguay el socio internacional más importante. Las relaciones con esta potencia tenían impacto directo sobre las relaciones con terceros países, en especial con Argentina, Brasil y los Estados Unidos. Con este último el comercio uruguayo era claramente deficitario, aunque no tanto como en el caso de Argentina.¹³ Los esfuerzos por aumentar las exportaciones se habían estrellado contra el férreo proteccionismo adoptado en defensa de los farmers del Medio Oeste.¹⁴ En 1930,

¹¹ Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay - Embajada de la Federación de Rusia en Uruguay, *Relaciones diplomáticas entre Rusia y Uruguay 140º Aniversario Historia, estado actual y perspectivas*, Montevideo, 1999, pp. 75-76.

¹² Los equipos adquiridos en Alemania para RIONEL, en parte ya pagados con productos nacionales, no logran llegar a destino, a pesar de una fatigosa gestión de la Legación en Londres ante las autoridades británicas.

¹³ Arturo O'Connell, *El Congreso de Ganaderos del Río de la Plata y la Misión D'Aberton a la Argentina, Brasil y Uruguay*, Documento de Trabajo No. 33, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, Buenos Aires, 2000, p. 3.

¹⁴ Butler Wright al Secretario de Estado, 11 de Julio de 1932, en Ana María Rodríguez, *Selección de Informes de los representantes diplomáticos de los Estados Unidos en el Uruguay, Tomo I 1930-1933*, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1996, pp. 242-252. También el "Memorandum de la reunión mantenida con el Ministro de Industrias el martes 28 de junio de 1932" (pp. 227-229) contiene interesantes consideraciones sobre las diferencias entre los mercados británico y norteamericano para los productos uruguayos. Sobre la política de Uruguay

las inversiones de los Estados Unidos en Uruguay mostraban una tendencia firme hacia el crecimiento y se canalizaban hacia áreas diferentes de las británicas, concentradas principalmente en empresas de servicios públicos.¹⁵ En algún caso, hubo competencia declarada entre intereses de una y otra nación, entre ferrocarriles y tranvías versus camiones y autobuses, entre vías férreas versus carreteras. Esta rivalidad, percibida con intensidad en el nivel local, no se correspondía, sin embargo, con la cooperación que prevalecía entre las dos potencias anglosajonas ligadas por la llamada "relación especial." La guerra hizo aún más fuerte esa cooperación. Durante los años de guerra, Londres se convirtió en el centro de la acción internacional de la Europa enfrentada al Tercer Reich al convertirse en la sede de varios gobiernos exiliados con los cuales Uruguay mantenía relaciones: la Francia libre del General Charles de Gaulle, Checoslovaquia, Bélgica, Noruega.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores sobre autonomía y el carácter central de las relaciones de Uruguay con Gran Bretaña en el diseño de la política exterior, esa relación puede ser entendida como un caso de interdependencia asimétrica, caracterizada por R. Harrison Wagner como un sistema en el cual una parte necesita los beneficios derivados de una relación más que la otra.¹⁶ En estos mismos términos la entendieron los contemporáneos encargados de la formulación de políticas. Así, por ejemplo, lo veía Roberto E. Mac Eachen, uno de los actores con mayor influencia en el diseño de la política de Uruguay hacia Gran Bretaña: cuando en 1937 se discutía en Londres con los representantes del Departamento de Minas el problema de las importaciones uruguayas de carbón, sostuvo que no era aceptable que Uruguay estuviera obligado a competir en el mercado británico con carne protegida mientras el carbón británico quedaba libre de competencia en el mercado uruguayo, siendo el mercado británico de carnes mucho más importante para Uruguay que lo que era el mercado uruguayo de carbón para Gran Bretaña.¹⁷

En esta relación asimétrica, 1943 marcó un punto de inflexión. Para Uruguay marcó el fin del período autoritario con la restauración democrática tras la elección presidencial de J.J. Amézaga. Un nuevo contexto político interno con el realineamiento de fuerzas partidistas devolvió a los batllistas a las posiciones de poder al tiempo que se profundizaba el aislamiento del herrerismo. El debate sobre política internacional fue determinante en la formación de una nueva correlación de fuerzas: de un lado, un bloque pro-aliado que reunía a batllistas, blancos independientes, socialistas y comunistas; del otro lado, el herrerismo, partidario de la neutralidad de Uruguay. En Gran Bretaña, el costo inmenso de la guerra hizo irreversible el cambio que se había producido en la posición internacional del país: todos los sectores económicos revelaban signos del impacto negativo de la

hacia Estados Unidos véase Ana María Rodríguez Aycaguer, *"Buen Vecino" / "Mal Cliente. Las dificultades en el relacionamiento comercial de Uruguay con Estados Unidos en los preambulos de la Segunda Guerra Mundial. (1938)* Universidad de la Republica. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Papeles de Trabajo, Marzo 1997.

¹⁵ Butler Wright al Secretario de Estado, 29 de abril, 1932. Ana María Rodríguez, *Selección* ... pp. 159-163.

¹⁶ R. Harrison Wagner, "Economic Interdependence, Bargaining Power and Political Influence," *International Organization*, 42, No 3, 1988, p. 461.

¹⁷ *Note of a Meeting with representatives of the Uruguayan National Fuel Administration on Wednesday 23rd June 1937* Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo (a partir de esta nota, AMRIEM) Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 30, Carpeta 8.

guerra, al tiempo que se ponían de manifiesto los primeros movimientos de disgregación del Imperio. La dependencia financiera y militar respecto de los Estados Unidos se agudizó y las restricciones impuestas por el Acuerdo de Préstamo y Arriendo desplazaban del área sudamericana a las importaciones de origen británico.

Proceso de elaboración de la política hacia Gran Bretaña.

1. Determinación de la agenda.

La agenda bilateral Uruguay-Gran Bretaña estuvo desde un comienzo dominada por los asuntos de carácter económico: comercio de carnes, importaciones, deuda, inversiones. Ello era el resultado del papel estratégico que la relación con Gran Bretaña había asumido para la economía uruguaya desde el siglo XIX.¹⁸ La crisis del capitalismo en 1929 tuvo un impacto negativo sobre esta relación y estableció condiciones nuevas. Dos variables, una de carácter externo y otra de carácter interno afectaron la determinación de la agenda hasta 1939: a) el regreso de Gran Bretaña al proteccionismo y la adopción de la política de preferencia imperial que se puso en ejecución con los Acuerdos de Ottawa; b) el valor de los intereses británicos en Uruguay en relación con el poder negociador de este último: hacia 1932, se calculaba que las inversiones británicas incluyendo la deuda externa ascendían a un total de \$ 220.893.285, casi el triple de las inversiones de los Estados Unidos. En esas condiciones, difícilmente podría Gran Bretaña tomar decisiones que afectaran los intereses de sus connacionales.

La Presidencia de la República estableció como objetivos de la política exterior uruguaya la conservación y la apertura de nuevos mercados para la producción nacional.¹⁹ Esta identificación de objetivos se fundamentaba en un diagnóstico del orden mundial según el cual "la interdependencia de todos los países está ampliamente demostrada." En ese contexto, la prioridad para la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores debía ser "armonizar los intereses nacionales en cuanto a la venta y colocación de los productos ganaderos y agrícolas con las necesidades de los compradores extranjeros que lógicamente reclamaban divisas..."²⁰ De acuerdo con este planteamiento, las fronteras entre juego diplomático y política comercial debían borrarse necesariamente.²¹

A partir de ese diagnóstico, se definieron como temas principales de la agenda bilateral Uruguay-Gran Bretaña a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, la preservación de los volúmenes y precios de las exportaciones de carnes en relación con los anteriores a 1930 y la negociación de un nuevo acuerdo comercial, la defensa del Frigonal como empresa pública organizada en defensa de los productores nacionales, el control de las importaciones de origen británico, la defensa de ANCAP como empresa pública. Otros temas de la agenda fueron confiados a otras entidades del Estado.

¹⁸ Peter Winn, *Inglaterra y la tierra púrpura. A la búsqueda del Imperio económico (1806-1880)*. Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1997.

¹⁹ República Oriental del Uruguay, *Mensaje del Presidente de la República Doctor Gabriel Terra a la Asamblea General al inaugurarse el primer período de la XXXI Legislatura*. Montevideo, 15 de febrero de 1932, pp. 16-18.

²⁰ República Oriental del Uruguay, *Los Mensajes de la Presidencia de la República a la Asamblea General, 1931-1936*. Montevideo, Edición del Ministerio del Interior, 1936, pp. 48-49.

²¹ Raúl Jacob, *El Uruguay de Terra*. Montevideo, Ediciones Banda Oriental, 1983, p. 111.

La variación temporal de la agenda a lo largo del período bajo consideración estuvo condicionada por factores principalmente externos. El problema de las exportaciones de carnes evolucionó desde una fase crítica que se inició con la depresión de la economía mundial y que culminó con la Conferencia de Ottawa de 1932 tras la cual se negoció el Tratado Cosío-Hoare de 1935, a una nueva (y última) fase de expansión que coincidió con el período de la segunda guerra mundial, hasta una gradual pero firme tendencia hacia la declinación en la fase que siguió a la postguerra hasta los convenios de exportaciones de 1950 y 1951. Los problemas de seguridad, que tuvieron muy baja prioridad antes de 1939, adquirieron enorme relevancia con la guerra. Las aguas territoriales de Uruguay fueron el escenario de la primera batalla naval importante de la segunda guerra y el Atlántico sur se volvió una zona de alta significación estratégica.

2. Actores participantes en el diseño de políticas.

La presidencia

Todas las constituciones han reconocido como función presidencial la dirección de las relaciones exteriores pero la intervención de los presidentes ha tenido énfasis diferentes de una administración a otra: más definida en el período de Terra, más difusa en el caso de Baldomir, cuyo mandato se caracterizó por la conducción de las relaciones exteriores por parte del Canciller Alberto Guani. Hasta marzo de 1933, el Poder Ejecutivo mantuvo una estructura bicéfala. El Ministerio de Relaciones Exteriores estaba entre los ministerios que dependían directamente del Presidente en tanto que otros ministerios como Hacienda e Industrias respondían al Consejo de Administración. Esta situación coincidía con una fase de cambio en las políticas económicas y con la adopción de medidas que suscitaban conflictos con empresas privadas de capital británico y norteamericano. De esta manera, las tensiones que se sucedieron entre 1931 y 1933 dieron origen a contradicciones entre diversos actores estatales y a la intervención "mediadora" del presidente Terra. El golpe de Estado de marzo de 1933 suprimió esa acefalía, al unificar la dirección de la política exterior en todas sus dimensiones, políticas y económicas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores fue desde el inicio objeto de la atención del presidente Terra. En su primer mensaje a la Asamblea General la redefinición de la Cancillería era propuesta en los siguientes términos:

Trataré de reorganizar el Ministerio de Relaciones Exteriores adaptándolo a las conveniencias del presente en el sentido de armonizar la acción diplomática con los asuntos económicos y comerciales. Reglamentaré los servicios del mismo Ministerio estableciendo la debida coordinación con nuestros Agentes en el extranjero y dando la importancia que corresponde al servicio consular. . [para] servir eficazmente a los intereses de la industria y del trabajo nacionales ²²

²² República Oriental del Uruguay, *Mensaje del Presidente de la República Doctor Don Gabriel Terra a la Honorable Asamblea General al inaugurarse el tercer período de la XXXI Legislatura*, Montevideo, Imprenta Militar, 1932, p. 6.

La reorganización se concentró en la Oficina de Comercio Exterior a la cual se asignó la función de mantener una constante comunicación con otros organismos del Estado tales como el Frigorífico Nacional, el Banco de la República y entidades públicas y privadas vinculadas a la producción nacional. También se dedicó atención preferente a los sistemas de información. En enero de 1933 se encargó al Ministro Plenipotenciario Virgilio Sampognaro la tarea de rediseñar el Boletín Informativo del ministerio para replantear esta publicación en "una forma más en consonancia con las orientaciones modernas de esta clase de informaciones."²³ De acuerdo con este propósito, el Boletín comenzó a ofrecer secciones con información estadística, datos sobre economía, finanzas, comercio y legislación nacional y extranjera sobre esas materias y a publicar informes especiales preparados por los agentes diplomáticos y consulares.

Un correlato de este proceso de reforma interna del Ministerio de Relaciones Exteriores fue una política de ajuste presupuestal: una economía de \$ 200.000 era el resultado de la llamada a Montevideo de varios funcionarios diplomáticos y consulares quienes recibieron "destinos útiles en los múltiples trabajos del Ministerio." Los efectos de esta política de austeridad eran visibles en 1935: Terra informaba a la Asamblea General que había eliminado todo gasto superfluo e injustificado y que todos los rubros cerrarían sin déficit. En cuanto a los "empleados más o menos útiles que podrían ser inútiles con un criterio menos generoso," se resolvió la supresión automática en el presupuesto de 1935 de sesenta cargos una vez que estos quedaran vacantes.²⁴

Los resultados de este proceso de reformas eran evaluados por el representante británico en estos términos: se observó gran actividad en el Ministerio, los departamentos fueron reorganizados, las notas y las comunicaciones recibían una atención más rápida.²⁵ Este cuadro contrastaba con la rotación de personas al frente del ministerio: cuatro ministros se sucedieron durante la administración Terra como resultado de las complejidades en la política de alianzas del presidente con los diversos sectores partidistas.

Frente a esta concepción que parecía privilegiar las relaciones económicas internacionales y el manejo casi gerencial del Ministerio, durante la administración Baldomir hubo un regreso a las tradiciones diplomáticas de Europa continental, con énfasis en el secreto y en la vida social. El Canciller Guani, célebre por su inclinación a los banquetes, hizo una defensa explícita de ese estilo diplomático que resolvía problemas "frente al mantel blanco de la bien servida cena."²⁶

Con el advenimiento del ex-presidente Serrato a la Cancillería en 1943, se retomó la línea de reformas iniciada por Terra. La modernización del Ministerio recibió impulso renovado a lo cual contribuyó la personalidad del Ministro, de espíritu sistemático y gran capacidad de trabajo. Un nuevo diseño institucional, prioridad para las relaciones económicas

²³ *Los Mensajes 1933* pp. 53-54.

²⁴ República Oriental del Uruguay, *Mensaje del Presidente de la República Doctor don Gabriel Terra a la Asamblea General al inaugurarse el segundo período de la XXXII Legislatura*, Montevideo, 15 de marzo de 1935, p.23.

²⁵ R.C. Michell a Simon, 24 de enero de 1933, Benjamin Nahum, *Informes diplomáticos de los representantes del Reino Unido en el Uruguay*, Tomo VI, Universidad de la República, Departamento de Publicaciones, 1996, p. 195 y 215.

²⁶ *El Día*, 18 de diciembre de 1949, AMREM, Fondo Archivo Guani, Caja5, Carpeta 4. Una visión crítica de esta gestión se encuentra en Carlos Real de Azúa, op. cit.

internacionales, importancia asignada a los sistemas de información y asesoría y eficiencia en la gestión fueron los grandes ejes del programa de acción de Serrato, quien propuso un nuevo perfil para el agente diplomático, con énfasis en el conocimiento de los problemas de comercio internacional.²⁷

La representación diplomática de Uruguay en Gran Bretaña

Un equipo bastante homogéneo tuvo a su cargo durante un periodo relativamente largo la representación de Uruguay ante Gran Bretaña. La continuidad de este equipo aseguró la continuidad de las políticas y se acompañó de un alto grado de identidad en trayectorias y formaciones que combinaban consagración al estudio de los problemas económicos de la agenda y habilidad negociadora de parte de los integrantes más activos de este grupo, Roberto Mac Eachen, Consejero, Encargado de Negocios y más tarde primer Embajador de Uruguay en 1944, y Julio A. Lacarte Muró, Agregado Civil hasta su nombramiento como Secretario en 1944; sobre ellos recayó la mayor responsabilidad en la defensa de los intereses de Uruguay. En la negociación del Tratado de 1935, fue clave la intervención de Pedro Cosío, un diplomático de larga experiencia, con especialización en problemas financieros y monetarios. Con una formación diferente, con sólidas bases en la historia clásica, el Ministro Plenipotenciario Daniel Castellanos, quien estuvo al frente de la Legación entre 1939 y 1941, aportó importantes análisis sobre el proceso político y la coyuntura.

En 1943, por decreto de 27 de octubre, fue organizado el Departamento Comercial y Financiero de la Legación, la cual fue elevada al rango de Embajada como resultado de un proceso iniciado en 1942 con una gestión de la Asociación para el Fomento del Intercambio Comercial Anglo-Uruguayo.²⁸

La contribución de la Legación/Embajada a la formulación de políticas fue decisiva. Esta se cumplió en el desarrollo de variados canales de obtención de la información, en la elaboración de informes minuciosos, algunos de ellos verdaderas monografías con gran riqueza de información técnica, acompañadas de anexos y recortes de prensa, en propuestas para el ajuste de la agenda y para nuevas alternativas y en recomendaciones para la adopción de cursos de acción.

Sin embargo, en el período que siguió al fin de la guerra se produjo un relevo. En 1946, Lacarte Muró partió de Londres para asumir nuevas funciones y Roberto Mac Eachen completó su periodo como embajador en 1948. La creación de nuevos cargos de agregados (en particular los agregados militares) no estuvo siempre acompañada de designaciones felices y en algún caso tuvo el Ministerio de Relaciones Exteriores que hacer frente a llamados de atención del Foreign Office. La documentación del archivo de la Embajada empieza a volverse escasa a partir de 1948, posiblemente un indicador del cambio en el ritmo de actividad.

²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores. *Memoria correspondiente al periodo Marzo 1943-1944. Ministro de Relaciones Exteriores Ing. Don José Serrato*, Montevideo, Imprenta Nacional, 1944, pp. 3-4.

²⁸ "Creación de Embajadas en Uruguay y Gran Bretaña." *Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores*, Tomo XVII, No. 2, Febrero de 1944, pp. 129-154.

Representantes de intereses uruguayos en Gran Bretaña

Dos entidades privadas tuvieron a cargo la representación de intereses de Uruguay. La firma George C. Kean & Co. Ltd., que también representaba a algunos frigoríficos australianos y sud-africanos, asumió la representación del Frigorífico Nacional, una entidad que había sido indicada por el Presidente Terra como un actor participante en todo lo relacionado con las exportaciones de carnes. La casa bancaria Glyn, Mills and Co. tenía a su cargo la representación de los intereses financieros del Uruguay en Gran Bretaña y actuaba en delegación del Banco de la República. La coordinación de estos agentes con la Legación fue permanente, con participación en el acceso a la información y en las instancias de negociación con las autoridades británicas.

3. Formulación de políticas y negociación

Política de Uruguay para el comercio de carnes con Gran Bretaña

En el nuevo escenario marcado por la caída en el volumen general del comercio mundial y por el retorno de Gran Bretaña al proteccionismo con la adopción de una política de preferencia imperial, la prioridad principal de la diplomacia uruguaya en Londres era defender las exportaciones de Uruguay en su principal mercado. De los lineamientos trazados desde la presidencia se desprendía un criterio guía que se había ya fijado en la Conferencia Económica de Montevideo de 1931, la concertación con Argentina y Brasil.

El contexto de la relación bilateral con respecto a este problema se presentaba marcado por las siguientes dificultades: a) la presión del "trust frigorífico"²⁹ que reunía a los grandes frigoríficos extranjeros establecidos en Uruguay, reforzada por la influencia política de uno de sus asociados, Lord Edmund Vestey, miembro de la Cámara de Comunes³⁰ y por su conexión con las empresas navieras; el riesgo de una creciente competencia con Brasil; c) la caída de los precios del chilled del Río de la Plata; d) la tendencia al auto-abastecimiento y e) la lucha de intereses planteada entre productores británicos y frigoríficos norteamericanos. Dos alternativas se discutían entonces en los medios políticos de Gran Bretaña: un régimen de tarifas o uno de cuotas. Con esos antecedentes se celebró en 1932 la Conferencia de Ottawa. Todas las negociaciones con países exportadores de carnes que no hacían parte del Imperio fueron postergadas hasta la ratificación de los acuerdos que instituyeron un régimen de cuotas.

El plan trazado por la Legación, entonces a cargo de Mac Eachen como Encargado de Negocios, incluía como elemento principal la acción conjunta con Argentina con miras a crear un frente único. Este propósito no se logró cumplir, aunque sí hubo un nivel alto de cooperación, porque las negociaciones fueron planteadas en fases diferentes por el gobierno británico, primero con Argentina y luego con Uruguay. En segundo lugar, se proponía obtener que el año básico para la fijación de la cuota uruguaya no fuera 1931, un año que había sido excepcionalmente bajo en el volumen de las exportaciones y que la

²⁹ Una expresión acuñada por Luis Alberto de Herrera durante la primera guerra mundial.

³⁰ La firma Vestey S era propietaria del frigorífico Anglo.

distribución interna de la cuota fuera confiada al Frigorífico Nacional para asegurar la adecuada defensa de los productores frente a los frigoríficos extranjeros. El argumento de Mac Eachen ante los negociadores británicos buscaba demostrar la contradicción que representaría castigar a la producción de un país en el cual el capital británico había realizado tan cuantiosas inversiones.³¹

En el curso de estas discusiones que antecederon a la Conferencia de Ottawa resultó claro que un obstáculo debía ser removido, aquello que Mac Eachen llamaba "una imposible política económica - vender donde no se compra y comprar donde no se vende" y que parecía insostenible frente a la reacción proteccionista que se operaba en Gran Bretaña. La consulta con los representantes diplomáticos argentinos en Londres reforzó esa apreciación. En ese sentido recomendó al Canciller Juan Carlos Blanco realizar, antes de la reunión de Ottawa una "declaración de política" para ser difundida en la prensa internacional, por medio de la cual el gobierno uruguayo anunciaría su adhesión al criterio de reciprocidad en las relaciones comerciales. En apoyo a este nuevo curso de acción, Mac Eachen preparó la argumentación que se utilizaría ante los Estados Unidos y aportó una nueva interpretación de la cláusula de nación más favorecida : esta revisión doctrinaria sostenía que la nación que reclamara el tratamiento de nación más favorecida debía demostrar iguales condiciones comerciales y una igual balanza internacional de pagos. En términos prácticos, esta interpretación significaba responder la eventual exigencia de los Estados Unidos con un planteamiento de incremento de las exportaciones uruguayas hacia ese país y un equilibrio en la balanza de pagos.³²

Estas recomendaciones fueron acogidas por la Cancillería y el 30 de junio de 1932, Mac Eachen hizo entrega al Foreign Office de la nota oficial en la cual se afirmaba "la decidida tendencia del Gobierno uruguayo a favorecer por todos los medios posibles la reciprocidad del intercambio comercial." La reacción no pudo ser más positiva : R.L. Craigie, jefe de Departamento Sudamérica del Foreign Office consideró el documento uruguayo un paso muy importante hacia la apertura de negociaciones para un tratado de comercio después de la Conferencia imperial de Ottawa.

El siguiente paso del gobierno uruguayo fue el envío de una misión especial a cargo de Pedro Cosío, persona muy cercana al Presidente Terra y al Ministro Blanco. Con una aproximación pragmática a los problemas y un sentido de humor bastante afín con el de sus contrapartes, Cosío se abocó desde su llegada a Londres, a una rueda de consultas con "los amigos que pueden ayudarnos," se dedicó a disipar las sospechas sobre sentimientos de hostilidad en Uruguay hacia las empresas de capital británico, acudió con frecuencia a los medios de difusión, en particular la agencia Havas, *The Times* y *Le Temps* de París, con el fin de promover los intereses de Uruguay y logró atraer a organizaciones del sector privado interesadas en promover sus exportaciones hacia Uruguay tales como la Federación de Industriales británicos. De sus reuniones preliminares con representantes del Foreign Office resultó un acuerdo para equilibrar la

³¹ Mac Eachen a Juan Carlos Blanco, 25 de marzo de 1932. AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 43, Carpeta 1.

³² Mac Eachen a Blanco, 25 de abril de 1932; 10 de junio de 1932; 17 de junio de 1932 AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 43, Carpeta 1.

balanza comercial que arrojaba un saldo favorable a Uruguay de 13.245.989 libras esterlinas en el período 1927-1931.³³ Entretanto, en Montevideo, las recomendaciones de Cosío fueron llevadas a la práctica y la Presidencia se ocupó de resolver favorablemente los reclamos de las empresas británicas que solicitaban la asignación de divisas y otras concesiones.³⁴

Terminada la Conferencia de Ottawa y concluido el Tratado Roca-Runciman con Argentina, se abrieron las negociaciones con Uruguay sobre la base de una oferta presentada por Cosío en la cual se contemplaba una importante reducción de tarifas para los productos de origen británico, la preferencia a una lista de artículos que incluía carbón, petróleo y maquinaria agrícola y el incremento de las importaciones de origen británico. Además, Cosío preparó un memorandum con base en estadísticas del Board of Trade por el cual se demostraba que la balanza de pagos de Uruguay con Gran Bretaña no estaba desequilibrada habida cuenta de los pagos en oro por concepto de pago de los intereses de la deuda externa y de los rendimientos de las inversiones.³⁵ El nombramiento de Cosío como Ministro de Hacienda en 1933 interrumpió esas negociaciones quedando Mac Eachen encargado del seguimiento de las acciones avanzadas hasta ese momento.

Un escollo importante en la discusión del Tratado de 1935 fue la negativa del Board of Trade a conceder al Frigorífico Nacional el manejo de la distribución interna de la cuota asignada para las exportaciones de carnes uruguayas. Luego de un programa intensivo de reuniones con H.F. Carlill en el Board of Trade y D.V. Kelly, del Departamento de Sudamérica del Foreign Office, a quien Mac Eachen había ganado en parte para su causa, obtuvo del primero la aceptación de la representación del Frigorífico Nacional en el Comité de Fletes, órgano que tendría a su cargo la distribución de la cuota asignada a Uruguay, y a principios de mayo de 1933 recibió una vaga promesa de mejorar la participación de Uruguay acercándola a los niveles que había tenido en el pasado.³⁶

El 15 de marzo de 1934, el Ministro Británico en Montevideo, Sir Eugen Millington-Drake informó al Canciller Alberto Mañé que había recibido instrucciones para informar que su gobierno estaba preparado para iniciar las negociaciones de un acuerdo de comercio. En esa nota se anunciaban en términos generales las aspiraciones del gobierno británico. En la medida en que estas representaban un incremento de sus exportaciones hacia Uruguay, el resultado inevitable era la reducción de las importaciones procedentes de los Estados Unidos. Las discusiones en Londres se concentraron en tres grandes temas: tarifas, carnes y cambios y un laborioso proceso de regateo y canje de concesiones por concesiones se cumplió desde entonces. Entre las aspiraciones británicas se encontraba

³³ Memorandum, Cosío a Juan Carlos Blanco, 6 de julio de 1932. AMREM, Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores, Serie Gran Bretaña, Caja 1, Carpeta 9.

³⁴ Blanco a Cosío, Telegrama, 11 de agosto de 1932 y carta explicatoria de fecha 19 de agosto de 1932. AMREM, Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores, Sección Gran Bretaña, Caja 1, Carpeta 9.

³⁵ Mac Eachen a Simon, 10 de septiembre de 1932, Benjamin Nahum, *Informes diplomáticos*, pp. 135-140.

³⁶ R.L. Craigie (Foreign Office) a Mac Eachen, 2 de mayo de 1933. AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 43, Carpeta 1

en un lugar importante el carbón. El tratado fue firmado en Londres el 26 de junio de 1935.³⁷

La gestión de Pedro Cosío como negociador fue evaluada en Gran Bretaña en términos que representan un elogio de su actuación. En una conversación confidencial, a propósito de las discusiones sobre las importaciones de carbón en 1937, H.W. Cole, Jefe de la División de Carbón del Departamento de Minas, le confesó a Mac Eachen

Aquí entre nosotros dos - porque si se supiera corro el peligro de que me pateen los pantalones- el Foreign Office cree que el Señor Cosío venció al Dr. Burgin, o sea que el Convenio no le sirve a Inglaterra para nada, mientras que el Board of Trade le concede algún valor porque nos asegura el 100% del cambio.³⁸

Con la adopción del régimen de cuotas surgido de los acuerdos de Ottawa, la Conferencia Internacional de Carnes se convirtió en el espacio de negociación con las autoridades británicas (en particular el Ministerio de Alimentos y el Board of Trade). Este organismo estaba constituido por delegados del Reino Unido, Australia, Nueva Zelandia, Irlanda, Argentina, Uruguay. El segundo espacio de negociación era el Comité de Fletes. En el primero, la labor de la Legación se había dirigido a ampliar la cuota de exportaciones asignada a Uruguay. En el segundo, la meta era defender el porcentaje asignado al Frigorífico Nacional y tratar de ampliarlo en contra de las aspiraciones de los frigoríficos extranjeros. Esta misión fue desempeñada por Mac Eachen hasta mayo de 1940, fecha en que fue trasladado (y ascendido) a La Habana.

A principios de 1937, se había obtenido una revisión del año básico de Ottawa y un reajuste de las proporciones entre los países importadores que se tradujo en un aumento de la cuota asignada a Uruguay.. Esta gestión fue descrita por Mac Eachen como una lucha de "resistencia al desalojo Sud Americano de este mercado de carnes del Reino Unido."³⁹ Durante estas negociaciones se mantuvo una concertación ocasional con los delegados de Argentina y Brasil quienes no siempre acompañaron las posturas más radicales del delegado de Uruguay. Las actas de la Conferencia Internacional de Carnes registran en varias oportunidades el voto bajo protesta de la Legación uruguaya. Estos esfuerzos de Mac Eachen le valieron el respaldo de la Federación Rural y de la Comisión Nacional de Carnes.⁴⁰

La administración de la cuota uruguaya dio origen a conflictos de intereses promovidos por los representantes de los frigoríficos extranjeros en el Comité de Fletes en contra de los derechos del Frigorífico Nacional, sustentados por la Legación. Finalmente, una

³⁷ "Convenio Comercial y de pagos con Protocolo Adicional y Convenio Suplementario. Londres 26 de junio de 1935." República Oriental del Uruguay. Secretaría del Senado. Documentación y Antecedentes Legislativos. *Tratados y Convenios Internacionales Suscritos por Uruguay en el período Enero 1935 a Diciembre 1937*. Montevideo, Imprenta Rosgal, 1995. Tomo IX. Primera parte, pp. 85-95

³⁸ *Resumen de la entrevista del lunes 26 de julio de 1937 con Mr. Cole, Jefe de la División Carbón del Departamento de Minas*, por R.E. Mac Eachen. AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 30, Carpeta 8.

³⁹ Mac Eachen a José Espalter, 11 de mayo de 1938, AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 25, Carpeta 9.

⁴⁰ Guani a Mac Eachen, 4 de octubre de 1938, AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 25, Carpeta 2

solución de compromiso fue acordada con la asignación al Frigonal de un porcentaje de la cuota adicional otorgada a Uruguay, quedando el resto para una distribución proporcional entre los frigoríficos extranjeros. Esta línea de acción respondía a las instrucciones enviadas desde Montevideo por la División de Asuntos Comerciales del Ministerio y se contraponía a la resistencia de las autoridades británicas que no querían tomar decisiones que pudieran perjudicar a la firma Vestey's. Un largo intercambio de notas terminó en un acuerdo sujeto a aprobación en Montevideo entre las autoridades nacionales y los representantes de las empresas involucradas. En el Memorandum preparado por Mac Eachen para sustentar la posición uruguaya ante el Board of Trade, se exponía que el Frigorífico Nacional tenía la mayor importancia para los intereses de Uruguay y que el gobierno y el pueblo de ese país no podía permanecer pasivos cuando se intentaba reducir su participación en el comercio de carnes.⁴¹ Estas gestiones en Londres fueron complementadas en Montevideo con medidas de presión: en 1939, el Banco de la República retuvo a la firma Weddel & Co. el pago de divisas por exportaciones en espera del resultado favorable de las gestiones emprendidas para aumentar las exportaciones de conserva. La asignación de divisas fue empleada también como un arma ante la Imperial Chemical Industries con el anuncio de una limitación de importaciones a aquellos productos que no pudieran ser importados de Alemania.⁴²

El comienzo de la guerra puso fin al régimen de cuotas. El gobierno británico asumió el manejo absoluto de la comercialización de carnes y el Ministerio de Alimentos pasó a ser el principal interlocutor con los países exportadores en negociaciones bilaterales. La Conferencia Internacional de Carnes fue transformada en un mecanismo de consulta. Desde el inicio se hizo conocer la voluntad del Ministerio de Alimentos de no permitir alzas incontroladas en los precios. Sin embargo, la tendencia de la libra hacia la baja impuso contratos de corta duración. Seis contratos fueron negociados durante el período de guerra. Las importaciones con destino al mercado francés quedaron concentradas en Londres con la delegación del gobierno francés allí, bajo la supervisión de Ministerio de Alimentos. No había posibilidad, pues, para la competencia y después de 1940 con la caída de París, el mercado francés se extinguió de todos modos. Con la entrada de los Estados Unidos en la guerra, el Ministerio de Alimentos centralizó también las compras de carnes en conserva para los Estados Unidos y todas las naciones aliadas.⁴³

En su relación con el Ministerio de Alimentos la Legación quedó involucrada en un forcejeo con la representación de los frigoríficos extranjeros, en particular con la firma Vestey's cuyo antiguo delegado al Comité de Fletes, Harold Jones, pasó al Ministerio de Alimentos con el encargo de dirigir las negociaciones de importación de carnes uruguayas.

⁴¹ R.E. Mac Eachen, Memorandum Confidencial, 8 de febrero de 1938, AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 25, Carpeta 2

⁴² Memorandum, por R. E. Mac Eachen, 24 de marzo de 1939, AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja , Carpeta 21.

⁴³ Telegrama Legación a Ministerio, 13 de septiembre de 1939, AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 2, Carpeta 26; Actas de conferencias y reuniones, 5-8 de septiembre 1939, Caja 2, Carpeta 25; International Beef Conference Minutes, 21 de septiembre 1939, Caja 2, Carpeta 16; Telegrama Legación a Ministerio, 25 de octubre 1939, Caja 2, Carpeta 26; George Kean a la Gerencia del Frigorífico Nacional, 6 de marzo de 1940, Caja 35, Carpeta 3.

La concertación con Argentina y Brasil quedó dificultada por el régimen de negociación por separado. Las contrataciones con Argentina siempre antecedían a las de Uruguay y las concesiones hechas por los primeros reducían el margen de acción de los negociadores uruguayos, en particular en lo referente a precios: durante todo el período de guerra una meta buscada y no alcanzada por la Legación fue suprimir el llamado "diferencial" consistente en medio penique por kilo por debajo del precio pagado a Argentina. La centralización de poderes en el Ministerio de Alimentos y el hecho de que las negociaciones se realizaran por separado fue examinada con preocupación por el Ministro Plenipotenciario Daniel Castellanos quien discutió el caso con los embajadores de Brasil y Argentina y propuso una estrategia alternativa:

El comprador único se encuentra frente a tres vendedores y como es natural, su política consiste en ponerlos en competencia- cosa que queda facilitada por la abolición de cuotas- para procurar obtener así precios más favorables. De ahí que - para neutralizarla - convendría oponer a "comprador único" también "vendedor único."⁴⁴

A partir del traslado de Mac Eachen a La Habana, Julio Lacarte Muró asumió la representación de la Legación. Con el cuarto contrato que venció el 15 de octubre de 1942 se logró que el Ministerio de Alimentos otorgara a Uruguay el mismo nivel de aumentos que a Argentina aunque el diferencial se mantuvo. La guerra impuso la conversión de parte de la marina mercante británica en marina de guerra y este hecho originó escasez de bodegas. Con el acuerdo de préstamo y arriendo de 1941 entre los Estados Unidos y Gran Bretaña, grandes volúmenes de carnes envasadas llegaron al mercado británico. En cambio, la escasez de fletes y la distorsión de las rutas de navegación en el Pacífico, obligaron a Gran Bretaña a prescindir de sus importaciones de Australia y Nueva Zelandia. Por otra parte, entre los países sudamericanos Brasil aparecía como un competidor en capacidad de desplazar a Uruguay en la postguerra.⁴⁵

La posición pro-aliados de Uruguay era aparentemente un factor favorable en las negociaciones y fue reiteradamente invocada. Sin embargo, la rebelde Argentina, aferrada a su política de neutralidad recibió un mejor tratamiento en precios de sus exportaciones.

Otros actores estatales tomaron parte conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores en las negociaciones de exportaciones de carnes: la Comisión Nacional de Carnes, el Ministerio de Ganadería y Agricultura y el Frigorífico Nacional. A partir del sexto contrato se introdujo la modalidad de contratos cuatrianuales y todas las importaciones de carnes para las Naciones Unidas incluyendo los territorios liberados de la ocupación alemana, quedaron centralizadas en el Ministerio de Alimentos. La parte asignada al Frigorífico Nacional alcanzaba hacia finales de 1942 el 34, 615%.

Las negociaciones del sexto contrato fueron largas y laboriosas. En una primera fase, estas se cumplieron en Londres, con una mejor coordinación con los delegados

⁴⁴ Castellanos a Guani, 8 de mayo de 1940, AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 35, Carpeta 22.

⁴⁵ Lacarte a Castellanos, 19 de septiembre de 1941, AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 3, Carpeta 22.

argentinos. El problema de los precios era fundamental en vistas del plazo mayor de la vigencia del contrato. El Ministerio de Alimentos pugnaba por mantener los precios del quinto contrato y llegó a utilizar su control de las bodegas como arma de presión. Una intervención del Foreign Office, tras la gestión del Embajador Mac Eachen, reorientó la negociación y finalmente fue aceptada la revisión de precios para el sexto contrato. En una segunda fase, la escena se trasladó al Río de la Plata con el viaje del representante del Ministerio de Alimentos, H.S.E. Turner a Buenos Aires y Montevideo en junio de 1945. El Ministerio de Ganadería y Agricultura envió un delegado a Buenos Aires para seguir el curso de las negociaciones con Argentina. Para ese entonces, se había logrado un importante pronunciamiento de Argentina que había declarado que no se opondría a la equiparación de los precios con Uruguay. El diferencial, eliminado ya para las carnes de cordero, subsistía para el vacuno.⁴⁶

La tercera fase se cumplió nuevamente en Londres. El Ministerio de Alimentos presentó los términos de acuerdo que debía regir desde el 16 de octubre de 1944 al 15 de octubre de 1948. Los incrementos en precios eran similares a los aprobados para Argentina pero se mantenía el diferencial para el vacuno. De acuerdo con las condiciones del contrato Uruguay se reservaba un porcentaje de su saldo exportable para negociarlo con países latinoamericanos y europeos neutrales, en lo que constituía un éxito de los negociadores uruguayos porque la posición británica insistía en incluir la totalidad del saldo exportable de Uruguay y porque el porcentaje acordado fue superior al que se permitió a Argentina.

Hacia 1947, en vísperas de las negociaciones de Convenio de Pagos, el Embajador Mac Eachen estimaba que los precios pagados por las carnes y conservas exportadas por Uruguay durante los seis años de la guerra habían tenido un incremento del 30 % sobre los precios de 1938, los cuales se tomaron como base porque eran los más altos que se registraron en el quinquenio 1934-1938, el cual fue de precios abatidos como resultado del sistema establecido por los Acuerdos de Ottawa.⁴⁷

Importaciones de combustibles y el problema del carbón

Las importaciones de combustibles se convirtieron a comienzos de la década del 30 en una fuente de conflictos. A la resistencia opuesta por las grandes compañías petroleras a la creación de ANCAP en 1931, alentada por el miedo a supuestas expropiaciones, se sumaron las nuevas medidas adoptadas por el Consejo Nacional de Administración para hacer frente a la escasez de divisas que resultaba de la crisis de la economía mundial. El establecimiento de un régimen de cuotas para la asignación de divisas por parte del Banco de la República y el contrato con la compañía soviética luyamtorg provocaron una verdadera tormenta que culminó con la llamada "huelga de la nafta" de junio de 1932, cuando las compañías Shell-Mex (británica), West India Oil Company (de Estados Unidos), Mexican Petroleum Corporation (Estados Unidos), Atlantic Barrere (Estados Unidos) y The Texas Co. Ltd. (Estados Unidos) decidieron suspender el abastecimiento en nafta y querosene como medida de presión para obligar al gobierno uruguayo a

⁴⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores. Sección de Asuntos Confidenciales y Secretos a Mac Eachen, 10. de Septiembre de 1945, transcribiendo nota del Ministerio de Ganadería y Agricultura de fecha 30 de agosto de 1945. AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas. Sección Legación en Gran Bretaña. Caja 13, Carpeta 5.

⁴⁷ Mac Eachen a Martín Aguirra (MRE.) 11 de febrero de 1947. AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas. Sección Legación en Gran Bretaña. Caja 19, Carpeta 4

entregar el 100% de las divisas solicitadas. El problema fue manejado por el Consejo Nacional de Administración, el Ministro de Industrias y el flamante ente estatal petrolero. Estas autoridades nacionales defendieron sus posiciones con firmeza y fundamentaron la decisión sobre el contrato con la empresa soviética en las ventajas que ésta ofrecía, la más importante de las cuales fue aceptar el pago en productos del país, una solución muy oportuna en momentos de dificultades cambiarias. Si en el acuerdo final logrado en julio de 1932 tuvieron que hacer concesiones, obtuvieron también una reducción en los precios al consumidor.⁴⁸

En el curso de este conflicto hubo matices de diferencia en la actitud asumida por las dos legaciones extranjeras involucradas, más cautelosa e imparcial la de los Estados Unidos, más decididamente alineada con sus connacionales, la de Gran Bretaña. La posición del Presidente Terra y su Ministro de Relaciones Exteriores fue de simpatía hacia los intereses afectados y así aparece consignado en la documentación enviada tanto por los directivos de las empresas como en los informes diplomáticos: en éstos se subraya el contraste entre la comprensión mostrada por el presidente y la resistencia obstinada del Consejo de Administración. El contrato con Luyamtorg se interpretaba como una manifestación de la expansión del comunismo. *El Día* era fustigado en estos informes como el vocero de la línea más radical dentro del gobierno y era calificado casi invariablemente con los adjetivos de "ultra" y "virulento." La participación de la presidencia y la cancillería en este caso fue mínima.

En cambio, el conflicto generado por la importación de carbón tuvo un tratamiento diferente. Hacia 1932, el carbón importado desde Gran Bretaña representaba el 97.2 % del total importado por Uruguay. Las exportaciones de carbón se habían convertido en un asunto de alta prioridad en la agenda británica: al igual que todas las industrias que dependían de las exportaciones, la industria del carbón había sufrido agudamente los efectos de la restricción del comercio internacional. En forma regular, el tema aparecía en los discursos del Rey en la apertura y el cierre del Parlamento.⁴⁹

En la conclusión del tratado de 1935, un componente esencial de la contrapartida uruguaya fue el mantenimiento de la posición del carbón británico entendido como el extraído desde Gran Bretaña y no desde los dominios, donde los precios eran substancialmente más bajos. Los principales consumidores eran las empresas de obras públicas, los ferrocarriles y la empresa de aguas corrientes. Sin embargo, en 1937 Uruguay se enfrentaba a una oferta de carbón en condiciones verdaderamente competitivas de parte de Alemania: no sólo el precio era más bajo sino que la modalidad de trueque previsto obviaba parcialmente el problema de la obtención de las divisas necesarias. El problema se volvió más complejo por el impacto de los precios en el mercado interno uruguayo. Una campaña de prensa de *El Diario* denunció los precios excesivos del carbón: según los informes de las comisiones de estudio designadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Industrias, estos debían ser abatidos en un

⁴⁸ Ana María Rodríguez, *Selección de informes* pp. 67-75, 80-90, 129-135, 203, 213-237, 242-252, 256-257. Benjamin Nahúm, *Informes diplomáticos* - Tomo VI, pp. 29-32, 60-65, 71, 90.

⁴⁹ *British and Foreign State Papers*, London, HMSO, 1948, Vol. 140, pp. 121-123, Vol. 141, p. 212.

20 %. Todos los estudios apuntaban a una misma conclusión: un trust carbonero inflaba artificialmente los precios y generaba ganancias exageradas.⁵⁰

Con fecha 3 de agosto de 1937, el Poder Ejecutivo dictó un Decreto por el cual se concedía a ANCAP la distribución de carbón al público : esa medida dio origen a una serie de dificultades entre las firmas carboneras británicas y las autoridades nacionales y una primera reclamación de la Legación británica al Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta controversia motivó el envío de una misión especial del presidente de ANCAP Carlos de Castro a Londres. Allí se desarrollaron las discusiones entre de Castro, asistido por Mac Eachen y los delegados del Ministerio de Minas de Gran Bretaña. Para éstos, lo verdaderamente preocupante era la perspectiva futura con los contratos firmados por ANCAP con países diferentes de Gran Bretaña y un contrato de abastecimientos en combustibles por 40.000 toneladas para la UTE. El presidente de ANCAP defendió la posición de su empresa. Explicó que por ley, su organismo estaba obligado a escoger en licitación la oferta del menor precio. Frente a esa posición, los negociadores británicos apelaron al Tratado de 1935 y sugirieron una revisión.⁵¹ Finalmente, se llegó a una solución de compromiso. El Ministerio de Minas de Gran Bretaña se comprometió a hablar con las firmas interesadas para modificar los precios al consumidor. Un llamado a "licitación restringido y confidencial para la adquisición de carbón de origen inglés" puso fin a esta larga cuestión. Fue ganada por la firma Wilson Sons & Co. Ltd. que ofreció el mejor precio. Gran Bretaña mantuvo su porcentaje en las importaciones uruguayas de carbón pero las firmas proveedoras tuvieron que bajar ligeramente el precio. Sin embargo subsistía aún la diferencia con el carbón alemán.

Problemas políticos y de seguridad

A partir del estallido de la guerra de España, los problemas políticos y de seguridad comenzaron a adquirir relevancia en la agenda bilateral Uruguay-Gran Bretaña. El conflicto español suscitó muchos debates en los cuales participaron el Parlamento, diversos actores no gubernamentales, la colonia española residente en el país. En la perspectiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, el problema se trató con cautela. La existencia de dos gobiernos en lucha planteaba el problema de la acreditación de sus respectivos representantes. El gobierno uruguayo decidió ajustar su posición a la del gobierno británico. Para ello, instruyó a su Ministro en Londres, Alberto Guani, para que realizara las averiguaciones necesarias. Guani se reunió con el Duque de Alba, quien actuaba como representante extra-oficial del gobierno falangista e informó al Ministerio de Relaciones Exteriores que el Foreign Office recibía a los agentes del general Franco sin

⁵⁰ Ministerio de Industrias y Trabajo. 1937. *ANCAP eleva memorandum relativo a las tramitaciones habidas sobre venta de carbón y proyectada solución al respecto.* AMREM. Fondo Legaciones y Embajadas. Sección Legación en Gran Bretaña. Caja 13. Carpeta 7.

⁵¹ *Resumen de la entrevista celebrada el viernes 19 de noviembre de 1937 entre Mr. Cole, Jefe de la División Carbón del Departamento de Minas, y el suscrito Consejero, acompañado del Sr. G. A. Alvarez, Segundo Secretario de la Legación de Uruguay en Londres.* R.E. Mac Eachen, AMREM. Fondo Legaciones y Embajadas. Sección Legación en Gran Bretaña. Caja 30. Carpeta 8.

reconocimiento oficial ni estatuto diplomático. Por consiguiente, el gobierno uruguayo adoptó esa misma posición.⁵²

Con el comienzo de la segunda guerra mundial, la prioridad asignada a las cuestiones de seguridad fue determinante en la agenda bilateral. La Legación en Londres mantuvo en forma ininterrumpida su labor de transmisión de informes sobre el desarrollo político-militar y preparó importantes documentos de análisis sobre la coyuntura y las variaciones en la correlación internacional de fuerzas. Particular atención se dedicó al cambio dramático en la posición de los Estados Unidos que en 1941 se convertían de potencia hemisférica en "potencia oceánica" dando, al decir del Ministro Daniel Castellanos, "un nuevo contenido a la doctrina Monroe."⁵³

La política de neutralidad adoptada por Uruguay en el marco de un consenso panamericano (Decreto de 5 de septiembre de 1939) fue puesta a prueba con los acontecimientos de diciembre de 1939. La batalla de Punta del Este fue para la diplomacia uruguaya el primer desafío internacional de importancia. Confrontado con las presiones contradictorias de los representantes diplomáticos de Francia, Gran Bretaña y Alemania, el Canciller Guani decidió, con base en un instrumento del derecho internacional, la Convención XIII de La Haya, otorgar al acorazado alemán Almirante Graf Spee un plazo de 72 horas para abandonar la bahía de Montevideo. Al acatar esa decisión, el navío alemán fue volado antes de salir de las aguas territoriales uruguayas. Guani reforzó el argumento jurídico con el respaldo político de todas las representaciones diplomáticas americanas presentes en Montevideo. El Tacoma, barco mercante de origen alemán, fue declarado "barco auxiliar de guerra" por decreto del 30 de diciembre de 1939 y posteriormente internado. La prensa de Gran Bretaña y los Estados Unidos elogió la posición de Uruguay como un acto decididamente pro-aliado.

Aún más claramente alejado de la neutralidad fue el "modus vivendi" acordado entre el Banco de la República y el Banco de Inglaterra. Este convenio fue negociado en Montevideo entre autoridades del Banco de Inglaterra y el Agregado Comercial de la Legación Británica Leonard Walsh. Transmitido a la Cancillería con carácter "estrictamente confidencial" fue mantenido en secreto por largo tiempo, aún para la Legación en Londres que sólo conoció de su existencia a raíz de las negociaciones del sexto contrato de carnes en 1945. Una cuenta especial del Banco de la República se abría en el Banco de Inglaterra en libras esterlinas para servir a las operaciones del comercio binacional en la modalidad de "intercambio de compensación." La intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores fue mínima y estuvo limitada a examinar si el articulado del convenio era contradictorio o no con la legislación uruguaya. Rápidamente aprobado, el Modus Vivendi fue firmado el 11 de septiembre de 1940.⁵⁴

⁵² Guani a Espalter, 24 de enero de 1938. AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 24, Carpeta 7.

⁵³ Castellanos a Guani, 9 de julio de 1941. AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 37, Carpeta 2.

⁵⁴ Vicente F. Costa [Presidente del Banco de la República] a Guani, 8 de agosto de 1940. "*Modus vivendi*" acordado entre el Banco de la República Oriental del Uruguay y el Banco de Inglaterra y firmado en Montevideo el 11 de septiembre de 1940. AMREM, Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores, Sección Gran Bretaña, Caja 1, Carpeta 18.

En agosto de 1941, el gobierno uruguayo ocupó los navíos de países del Eje y territorios anexados que se encontraban en Montevideo. Serían empleados en la defensa del continente, de acuerdo con la decisión tomada por el Consejo económico-financiero interamericano. La posición de Uruguay ante el conflicto internacional se apartaba gradualmente de la neutralidad, en el contexto de una progresiva alineación dentro del sistema interamericano: esta se consolidaba simultáneamente con el incremento en la cooperación entre Gran Bretaña y los Estados Unidos a partir de la Carta del Atlántico y el Convenio de Préstamo y Arriendo. La lucha contra la llamada "conspiración nazi" en Uruguay fue llevada adelante con el amplio soporte de las diplomacias de ambas potencias anglosajonas las cuales suministraron las "listas negras" que permitían identificar al "enemigo."⁵⁵

El ataque japonés a Pearl Harbour provocó una reacción inmediata de solidaridad con los Estados Unidos y con Gran Bretaña. La ruptura de relaciones con el Eje antecedió en corto tiempo al golpe de estado de febrero de 1942. Una explicación reduccionista de este evento fue construida para su difusión en el exterior. Un telegrama del Ministerio de Relaciones Exteriores a la Legación en Londres ordenaba informar que el Presidente de la República tuvo que poner término a las funciones de la Asamblea Legislativa en la cual predominaba una tendencia obstruccionista que impedía el desarrollo de la gestión gubernativa, principalmente en el orden internacional. Esa tendencia era, según el telegrama, la que impulsaban "elementos reaccionarios" del Senado agrupados en la "fracción denominada nacionalista herrerista."⁵⁶

En agosto de 1942, el navío mercante uruguayo Maldonado era hundido por submarinos alemanes en aguas del Caribe. Poco después, la celebración del 25 de agosto en la sede de la Legación en Londres congregaba una asistencia muy selecta, encabezada por el propio Secretario de Estado de Asuntos Exteriores Sir Anthony Eden. También estaban presentes los Ministros de relaciones exteriores de los gobiernos en el exilio de Noruega y Bélgica. El brindis por el Presidente Baldomir y por la grandeza de la nación uruguaya coronó la fiesta patria.⁵⁷ Sin embargo, la declaración de guerra no se produjo hasta los primeros meses de 1945, cuando la guerra estaba próxima a concluir.

La relación bilateral Uruguay-Gran Bretaña afectó la política exterior de Uruguay hacia sus vecinos del Cono Sur. La diplomacia pendular de Uruguay tuvo que enfrentar nuevos retos ante el claro alineamiento aliado de Brasil y la terca neutralidad de Argentina, enfrentada a los Estados Unidos y opuesta a la instalación de bases en Uruguay. En octubre de 1942, en la ciudad de Rivera tuvo lugar una reunión importante de representantes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para discutir los problemas de defensa y considerar la posibilidad de organizar un servicio de contraespionaje. Para el gobierno británico, las tensiones entre Argentina y los Estados Unidos eran una fuente de preocupación. Argentina era un socio comercial muy importante y el gobierno británico era

⁵⁵ Legación a Guani, 19 de marzo de 1942. AMREM. Fondo Legaciones y Embajadas. Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 40, Carpeta 1.

⁵⁶ Ministro de Relaciones Exteriores a Legación en Londres, Telegrama, 23 de febrero de 1942. AMREM. Fondo Legaciones y Embajadas. Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 40, Carpeta 6.

⁵⁷ Montero a Guani, 28 de agosto de 1942. AMREM. Fondo Legaciones y Embajadas. Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 39, Carpeta 2.

reacio a involucrarse en la política agresiva de los Estados Unidos hacia Argentina. De esas tribulaciones nació la idea de una mediación uruguaya para promover un acercamiento entre los dos grandes países americanos. Esa gestión fue luego postergada ante el desarrollo de los eventos políticos internos en Argentina.

La planeación de la posguerra

El análisis prospectivo de la posguerra fue, a partir de 1943, la preocupación central en el trazado de políticas. El advenimiento del nuevo orden, que se avizoraba ya desde esa fecha, se presentía cargado de incertidumbres. Un informe del Ministro de Relaciones Exteriores Ingeniero José Serrato definía en estos términos el nuevo escenario:

Mas nadie crea que la victoria de las naciones democráticas señalará un exacto y completo retorno a las formas y modos políticos, económicos y sociales anteriores a la conflagración. La Historia no desanda su camino; no marcha hacia atrás; no vuelve sobre sus pasos; no desaprovecha su proceso; y no tuerce el cauce de firme piedra que labraron sus aguas en el avance. No se podrá retroceder a 1939, como no se retrocedió en 1918 a 1914. En la hora en que termine la guerra con la derrota definitiva de las naciones agresoras, se seguirá hacia adelante sin la nostalgia de los tiempos muertos y disipados.⁵⁸

Definir el papel de Uruguay en ese nuevo orden, que el Canciller consideraba que estaría marcado por la interdependencia, fue el objetivo que llevó al Ministerio de Relaciones Exteriores a constituir varias comisiones de estudio integradas por miembros de la Cancillería y por los más destacados especialistas de la Universidad y otras instituciones científicas y culturales. Se buscaba producir un diagnóstico y propuestas en las diversas áreas para la formulación de políticas. En ese esfuerzo, la Embajada en Londres contribuyó con documentos que abordaban los nuevos retos de la relación bilateral en la posguerra.

A los tradicionales temas de la agenda, dominados como ya se analizó, por el comercio de carnes, se agregaban nuevos temas. Uno de los más relevantes fue el de la aviación civil. Las empresas británicas, ya en franca competencia con las de Estados Unidos, buscaron la conexión con los representantes diplomáticos de Uruguay, con el fin de establecer un servicio de transporte aéreo para el fin de la guerra.⁵⁹ Esta primera propuesta dio origen a estudios en Montevideo y a la evaluación de la factibilidad de las mejoras proyectadas para el Aeropuerto de Carrasco. En Londres, las negociaciones adelantadas por la Embajada, contaron con el respaldo técnico de Héctor Luisi, entonces estudiante en St. John's College, Cambridge en una especialización en derecho aeronáutico. Luego de mucha discusión sobre la posibilidad de incluir la escala de Montevideo en las rutas de la aerolínea británica y de una misión enviada a Montevideo integrada por representantes de la British Overseas Airways Corporation y de British South American Air Lines, Carrasco fue elegido como base principal de ultramar con base en las siguientes razones: 1) su posición geográfica; 2) no plantea el problema de establecer preferencias entre los países vecinos; 3) probada estabilidad política interna y

⁵⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores. *Memoria correspondiente al periodo Marzo 1943-1944*. Ministro de Relaciones Exteriores Ing. Don José Serrato. Montevideo, Imprenta Nacional, 1944, pp. 52-53.

⁵⁹ Mitchell (Royal Mail Lines Limited) a Montero. *Memorandum for His Excellency the Uruguayan Chargé d'Affaires. Air Services*. 13 de diciembre de 1943. AMRLE.M. Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 44, Carpeta 1.

posición internacional favorable: Uruguay votó a favor de Gran Bretaña en lo referente a los artículos II y XI de la Convención aprobada en la Conferencia de Chicago sobre Navegación Aérea y Aviación Civil Internacional. El convenio de transporte aéreo con Gran Bretaña fue firmado el 26 de septiembre de 1947.⁶⁰

La negociación del Convenio de pagos de 1947.

Hacia 1947, las exportaciones uruguayas hacia Gran Bretaña en el marco del "modus vivendi" de 1940 habían acumulado un crédito a favor de Uruguay de diecisiete millones y medio de libras esterlinas. Terminada la guerra, se inició por parte del gobierno británico un proceso de negociaciones con varios países europeos y latinoamericanos para poner fin al sistema de cuentas especiales que había permitido mantener las relaciones comerciales del período de guerra. Mientras la aspiración de Uruguay era la de transformar ese saldo en dólares y atender a los compromisos adquiridos con los Estados Unidos durante la guerra, la propuesta presentada a Uruguay fue la de cancelar los saldos bloqueados en el Banco de Inglaterra con la transferencia al Estado uruguayo de las compañías de servicios públicos, ferrocarriles, tranvías, aguas corrientes. En 1945, una primera oferta de venta de The Montevideo Waterworks Company fijaba el precio de venta en tres millones de libras esterlinas. El contexto para la negociación era adverso para Uruguay: poco se podía esperar de los Estados Unidos, el principal acreedor de Gran Bretaña, abocado entonces a resolver los problemas de la transición económica hacia la paz. La tesis británica que afirmaba que la deuda de guerra no debía ser asumida exclusivamente por Gran Bretaña sino por todos aquellos que se beneficiaron de la lucha en defensa de las libertades, encontraba tácita aprobación en los medios políticos norteamericanos. Se hizo frecuente en los discursos de los dirigentes británicos la invitación a compartir los sacrificios. Con su habitual agudeza, el Embajador Mac Eachen avanzaba la siguiente interpretación:

Parece razonable presumir que, frente al dilema de los sacrificios, los Estados Unidos habrían de inclinarse a favor de la estabilización de la Gran Bretaña, no sólo porque es éste el principal mercado para sus exportaciones, sino también para sostener la influencia moderadora que aún ejerce este país en el orden de las relaciones internacionales.⁶¹

Las conversaciones preliminares para el Convenio de Pagos de 1947 se desarrollaron en Londres entre el Embajador uruguayo y Sir Wilfred Eady, del Departamento del Tesoro. La propuesta británica seguía los mismos lineamientos adoptados en las negociaciones con Argentina y contemplaba la liberación de una parte del saldo bloqueado (un 20%) en cinco años, aceptaba disminuir ese saldo para la compra de la deuda uruguaya radicada en Gran Bretaña y para la adquisición de las compañías de capital británico establecidas en Uruguay. La contraoferta uruguaya fue la de liquidar la totalidad del saldo o aumentar los intereses sobre la parte que continuara congelada. Con argumentos políticos (la probada solidaridad de Uruguay con Gran Bretaña durante la guerra), económicos (la tasa de interés de 3 1/2 % sobre la deuda uruguaya, la necesidad de re-equipar las empresas de

⁶⁰ Memorandum de British & Latin American Airlines, 5 de octubre de 1945. AMRIEM. Fondo Legaciones y Embajadas. Sección Legación en Gran Bretaña. Caja 10. Carpeta 4. "Convenio de Transporte aéreo y Protocolo de Firma." *Tratados y Convenios Internacionales. Tomo XI*. Montevideo, Secretaría del Senado, 1995. pp. 956-965.

⁶¹ Mac Eachen a Martín Aguirre, 11 de febrero de 1947. AMRIEM. Fondo Legaciones y Embajadas. Caja 19, Carpeta 4.

transporte ofrecidas en canje del oro congelado en Londres) se sostuvo la discusión con los negociadores británicos.

En mayo de 1947, una misión de alto nivel presidida por Gustavo Gallinal (Senador y ex Ministro) enviada por el gobierno uruguayo arribó a Londres. Las instrucciones del Poder Ejecutivo contaban con el respaldo parlamentario y por consiguiente el marco de la negociación reposaba en el consenso político interno. El programa de reuniones con los representantes del gobierno británico se inició el 27 de mayo y se dividió en dos comisiones de trabajo sobre el tema financiero la una y sobre el tema carnes la otra. Las actas y los informes de las reuniones permiten seguir el proceso de las discusiones. La delegación uruguaya se empeñó en una resistencia palmo a palmo y confrontó el argumento de los "sacrificios" mostrando los sacrificios ya realizados por Uruguay en términos de exportación de ganados e intereses simbólicos acordados por el "modus vivendi" de 1940.⁶² La venta de los ferrocarriles levantaba una fuerte oposición en Uruguay y los negociadores uruguayos se negaron a incluir el tema en el Convenio. El 7 de junio se llegó a un principio de acuerdo sobre las siguientes bases: el convenio tendría una vigencia de cinco años; todos los futuros ingresos de Uruguay en libras esterlinas serían libremente disponibles; el saldo acreditado a Uruguay sería dividido en dos cuentas separadas, una de libre disponibilidad de un millón setecientas mil libras esterlinas y otra en la cual quedaría la mayor parte del fondo bloqueado que podría ser aplicado a repatriación de la deuda uruguaya radicada en Gran Bretaña, adquisición de la Sociedad Comercial de Montevideo (tranvías), compra de un edificio para sede de la Embajada en Londres, posible compra de empresas de transportes (se esperaba entretanto encontrar una fórmula que fuera recibiera respaldo político en Uruguay) y establecimiento de un fondo para becas de estudio en Gran Bretaña.⁶³

El 15 de julio de 1947 fue firmado finalmente el Convenio de Pagos. Aprobado por ley No. 10.993 de 22 de diciembre, el canje de ratificaciones fue efectuado el 12 de febrero del año siguiente. Se preveía destinar tres millones de libras para la adquisición de aguas corrientes, cuatro millones para empresas de transportes, un millón ochocientos mil para tranvías, un saldo para repatriación de la deuda uruguaya. Un mes después de la firma del convenio, el gobierno británico anunció la suspensión de la convertibilidad de la libra.⁶⁴ Los años que siguieron a la firma de Convenio estuvieron ocupados en las negociaciones para la venta de las empresas de servicios públicos sobre cuya base se constituyeron AFE y OSE.

En cuanto a las negociaciones de carnes, un nuevo contrato de compra con vigencia hasta el 15 de octubre de 1950 fue acordado en las reuniones de junio y julio de 1947. Las exportaciones de carnes a otros países diferentes del Reino Unido serían centralizadas en el Ministerio de Alimentos de Gran Bretaña pero serían objeto de convenios separados de pagos aunque regulados por los precios establecidos en el

⁶² Corresponde señalar, sin embargo, que el "modus vivendi" contenía disposiciones para la salvaguarda en caso de devaluación de la libra, una prueba de la sabiduría del Banco de la República.

⁶³ Primer informe de la Misión Económica en el Reino Unido. AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 73, Carpeta 11.

⁶⁴ Gordon Vereker a Tomás de la Fuente (Ministerio de Relaciones Exteriores), Agosto 20, 1947. AMREM, Fondo Legaciones y Embajadas, Sección Legación en Gran Bretaña, Caja 73, Carpeta 11.

contrato. Se preveía un mecanismo de revisión de precios para embarques posteriores al 15 de octubre de 1948.

Al séptimo contrato de julio de 1947, le sucedieron tres contratos posteriores, el octavo de 1º de diciembre de 1948, el noveno de 23 de diciembre de 1949 y el contrato suplementario del noveno contrato. El octavo contrato preveía la compra de 34 toneladas con los mismos precios del séptimo, a excepción de un incremento en la categoría de chilled. El noveno contrato se firmó para un periodo de cinco años y para el año 1949-1950 se establecía la cantidad de 45.000 toneladas (vacuno, ovinos, menudencias y carnes envasadas.) Pero desde julio de 1950, cesaron los embarques con destino a Gran Bretaña y fue preciso negociar un contrato suplementario para las importaciones del periodo de 12 meses, a partir del 23 de abril de 1951. La cantidad estipulada en este último convenio descendía a 23.000 toneladas, un hecho que parecía presagiar la declinación de un comercio en torno al cual se había construido una sólida y antigua relación bilateral.

Conclusiones

Las reformas introducidas en el Estado a partir de 1934 contribuyeron a la proyección externa del país con la eliminación de la bicefalía en el Poder Ejecutivo y la reestructura del Ministerio de Relaciones Exteriores. El proceso de elaboración de la política muestra un movimiento continuo de formulación y reformulación a lo largo de los proceso de negociación: nuevos retos y nuevas alternativas se suceden en el tiempo. El ciclo de las políticas no responde al planteamiento clásico que diferencia un centro de formulación y unas agencias de ejecución. En el caso que se ha examinado se observa que no existe esa dirección vertical en el diseño de la política (a pesar de la organización jerárquica del Ministerio) sino que la Legación primero, y la Embajada después, funcionó como una instancia activa en la formulación de políticas, con un sentido proactivo que trascendía el estadio de las políticas meramente reactivas.

La consistencia de la política exterior de Uruguay hacia Gran Bretaña con el conjunto de las políticas públicas es evidente en dos grandes dimensiones, en relación con la política comercial y en relación con la defensa de las empresas públicas, en particular el Frigorífico Nacional y ANCAP. En ese sentido puede sostenerse que hubo continuidad con respecto al periodo anterior a 1931. También la continuidad con relación al periodo anterior se manifiesta en la afirmación de la presencia internacional del país y su rol como país pequeño.

Sin embargo, la posición internacional de Uruguay se modificó gradualmente en el transcurso del periodo analizado. En los años que siguieron inmediatamente al fin de la guerra y después de la firma del Convenio de 1947, con la retirada virtual del capital británico, un elemento fundamental en la relación pendular de Uruguay con las grandes potencias desaparecía con el fin del equilibrio en el orden internacional. En la consolidación del orden bipolar, Uruguay acompañó a Gran Bretaña en el alineamiento dentro de un bloque occidental liderado por los Estados Unidos.

La continuidad es también visible en los esfuerzos para promover una estrategia de concertación regional frente a Gran Bretaña en el comercio de carnes: los intentos por conformar un frente con Argentina y Brasil y ocasionalmente con Paraguay, no fueron exitosos, sin embargo y durante la segunda guerra, la diferencia en la posición política adoptada frente a las potencias en conflicto enfrentó en forma grave a Uruguay y Argentina, en particular a partir del proyecto de instalación de bases militares.

¿Estuvieron los resultados alcanzados a la altura de las metas proyectadas? Si se consideran las condicionantes externas y la creciente incertidumbre que marcó el contexto de la relación bilateral Uruguay-Gran Bretaña, la respuesta es un sí relativo: aumentaron los volúmenes de las exportaciones de carnes (el principal factor del ingreso nacional) y subieron los precios en una escala moderada aunque sostenida, se rescató gran parte de la deuda externa radicada en Gran Bretaña y se fortaleció el prestigio de Uruguay como país con capacidad de sustentar una posición política propia, en particular a partir de la actitud pro-aliada asumida por la Cancillería desde 1939. Los esfuerzos desplegados por los diplomáticos uruguayos en sus negociaciones con el gobierno británico agotaron en la práctica todo el arsenal de estrategias de negociación. En el proceso de formulación de políticas y de diseño de estrategias, aportaron interpretaciones novedosas tales como la ya citada propuesta de redefinición de la cláusula de nación más favorecida. Hubo capacidad para manejar la incertidumbre con el diseño de políticas para enfrentar condiciones de creciente dificultad para Uruguay. Adicionalmente, a partir del reconocimiento de la transición en el orden mundial, produjeron una racionalización sobre la cambiante correlación de fuerzas en el contexto internacional y un pensamiento propio sobre la política exterior en general y sobre la relación bilateral en particular cuya continuidad hasta el presente sería interesante determinar.

Finalmente, desde una clara conciencia de la reducción paulatina del margen de autonomía de la política exterior de Uruguay y de la condición del país como actor internacional de pequeña dimensión, la incorporación de la idea de planeación en el trazado de una política exterior proactiva para posicionar a Uruguay en el mundo de postguerra, con base en el estudio y el diagnóstico, en el asesoramiento por expertos, y la formulación de proyectos sectoriales, es evidencia de la capacidad aplicada para anticipar el cambio resultante del proceso de transición. El hecho de que el área de políticas involucrara la relación bilateral que mayor incidencia histórica había tenido en la formación de Uruguay como estado nacional y mayor importancia estratégica en la inserción del país en la economía internacional, fortalece el balance positivo de la gestión de la política exterior de Uruguay hacia Gran Bretaña en el período analizado en este documento.

Se terminó de imprimir en
Octubre de 2002, en el
Taller de Impresiones
de la Facultad de Ciencias Sociales.-