

Empresas y empresarios en la política exterior de Uruguay hacia el Reino Unido de Gran Bretaña, 1930-1933

Isabel Clemente*

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA DEL URUGUAY

1. INTRODUCCIÓN

Los comienzos de la historia independiente de Uruguay están ligados a la política de Gran Bretaña en la Cuenca del Río de la Plata. En 1828, fue la mediación de Lord Ponsonby en la guerra entre el Imperio del Brasil y las Provincias Unidas del Río de la Plata, nombre que entonces identificaba a la actual Argentina, la que condujo finalmente a la firma de una Convención Preliminar de Paz que determinó la creación de un nuevo estado, la República Oriental del Uruguay. Las relaciones entre esta nueva nación, llamada por el escritor William Henry Hudson "la tierra purpúrea," y la potencia hegemónica de la época se afirmaron gradualmente. En 1842 se concluyó un primer tratado de comercio que incluía la cláusula de "nación más favorecida," y desde la década de 1840 una importante corriente migratoria llevó a escoceses, irlandeses e ingleses a radicarse en Uruguay e invertir en diversas actividades productivas, tanto en la economía rural como en industrias y empresas de servicios públicos. En 1870, el primer empréstito contratado entre el gobierno uruguayo y la City de Londres marcó el comienzo de la inserción de Uruguay en la zona de influencia del imperio Británico. Desde ese momento y hasta los inicios del siglo XX, la corriente de inversiones alcanzó su máxima expansión. Gran Bretaña se convirtió en el mercado principal para las exportaciones uruguayas de carnes, en la fuente principal de las inversiones y del comercio de importación y en el mayor acreedor del Estado Uruguayo.

Este cuadro comenzó a cambiar a partir de 1903 con el triunfo del modelo de estado impulsado por la sección mayoritaria del Partido Colorado liderada por José Batlle y Ordóñez con un proyecto estatista que incluía la formulación de políticas sociales orientadas hacia la equidad y la protección de sectores más desfavorecidos. El estatismo se tradujo en la creación de empresas estatales que asumieron el control y la gestión de sectores tales como la energía eléctrica, la refinación de petróleo, los seguros, y en una enérgica acción del Estado de intermediación en los con-

flictos laborales. Este nuevo orden de la política uruguayo provocó enfrentamientos con los sectores de inversionistas británicos. Adicionalmente, la orientación panamericana y de aproximación a los Estados Unidos marcó un rumbo nuevo en la política exterior de Uruguay y contribuyó a aumentar la tensión de las relaciones bilaterales del Uruguay y el Reino Unido.

Este artículo se propone examinar las relaciones entre el Estado Uruguayo y las empresas de capital británico en un breve período caracterizado por el impacto de la gran depresión y las políticas adoptadas por los gobiernos para confrontar la coyuntura. Mientras el Imperio Británico eligió el camino del repliegue en la política de preferencia imperial que afectó gravemente las economías de los países ganaderos del Cono Sur de América, el Estado uruguayo reforzó el modelo estatista y profundizó la diversificación de sus relaciones exteriores con la celebración de acuerdos comerciales con la Unión Soviética, en particular para la importación de petróleo. Este proceso se cumplió en el marco de una creciente polarización ideológica y una división en el partido de gobierno que finalmente se consumó con el golpe de Estado del 31 de marzo de 1933.

2. ESTADO URUGUAYO Y EMPRESAS BRITÁNICAS

Desde 1929 hasta el golpe de Estado las tensiones y conflictos entre empresas de capital británico y el Consejo Nacional de Administración y sus ministros se intensificaron. Los voceros de las empresas hicieron públicos a través de la prensa y de memoriales dirigidos a los representantes diplomáticos del Reino Unido una serie de ataques al batllismo, a la política de relaciones laborales del gobierno y su concepción del Estado y a la política de expansión de la intervención económica del Estado con creación de empresas públicas. Tanto desde las entidades del Estado y el Parlamento como desde la prensa partidista, en particular desde las páginas de *El Día*, el órgano oficial del batllismo, se hizo

* Profesora - Investigadora del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

* Este artículo presenta algunos resultados del proyecto actualmente en proceso sobre "La política exterior de Uruguay hacia Gran Bretaña, 1930-1952" y apoyado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República, Montevideo.

la defensa sistemática de esta política, en particular de las políticas públicas de control de cambios y expansión de empresas estatales, en particular la empresa de refinación de petróleos ANCAP¹.

En el examen de este conflicto se tomaron en cuenta variables tales como la antigüedad y continuidad en la presencia de las organizaciones, el origen nacional de su composición (británicos, uruguayos, mixtos), el carácter y objetivos (algunos eran empresas del sector privado, otras asociaciones para representar intereses binacionales). Una variable importante era el tipo de relación que se planteaba con los partidos políticos. El grado de conexión entre empresas y empresarios con los actores gubernamentales participantes en la formulación de políticas estuvo condicionado por este conjunto de variables.

Las empresas británicas de servicios públicos a través de la conexión con la Embajada intentaron ejercer presión sobre el gobierno uruguayo aun cuando es preciso anotar que la relación entre el Foreign Office y sus representantes en Montevideo con el sector del capital privado británico no siempre fue armónica. La Legación intervino regularmente para presionar a favor de la asignación de divisas a las compañías para giros al Reino Unido en pago de sus obligaciones y gastos en el exterior, de la reclamación de la empresa petrolera Shell-Mex, la cual exigía una indemnización por supuestos perjuicios generados con la creación de ANCAP, en respaldo de la Compañía del Gas contra el impuesto al ausentismo. En sus informes al Foreign Office, la Legación se preciaba de haber obtenido resultados positivos en sus gestiones ante el Ministerio de Relaciones Exteriores aun cuando este acogió la interpretación de la mayoría parlamentaria en el sentido de que el Tratado anglo-uruguayo de arbitraje de 1918 negaba el derecho de la Legación a intervenir en defensa de sus connacionales.

Explícitamente, el Foreign Office instruyó al Ministerio en Montevideo que utilizara el argumento de la importancia del mercado británico para las carnes uruguayas como instrumento de negociación para obtener un trato favorable a las empresas británicas. En marzo de 1932 el Foreign Office dictó instrucciones perentorias de advertir al gobierno uruguayo que habría reclamaciones si las empresas petroleras tuvieran que cerrar como consecuencia de la acción del Estado aun cuando posteriormente adoptó una línea más cautelosa². En junio de 1932, dictó nuevas instrucciones para respaldar a Shell-Mex contra la supuesta discrimi-

minación a favor de "los rusos." A mediados de 1932, en un memorando interno de agosto 24, el Foreign Office identificaba como los casos críticos mayores los de Shell-Mex y el Ferrocarril Central de Uruguay al tiempo que anotaba la ausencia de todo trato preferencial en materia arancelaria para los bienes de origen británico en contraste con la alta proporción del mercado británico en las exportaciones de carnes uruguayas.

La respuesta del gobierno uruguayo fue diferente según niveles institucionales con una relación muy cordial en el canal Legación-Ministerio de Relaciones Exteriores y muy conflictiva en el canal Legación-Ministerios del Consejo Nacional de Administración³. Desde el punto de vista de la relación con partidos políticos, hubo franca hostilidad entre empresas y batllismo, y simpatías hacia el Partido Nacional y el Riverismo, la fracción conservadora del Partido Colorado. Las empresas británicas contaban también con el respaldo de diversos actores políticos en el Reino Unido que expresaban su posición en ocasionales preguntas en la Cámara de Comunes y con el influyente periódico *The Times*. Las preguntas en la Cámara de Comunes son usualmente dirigidas a los ministros y representan un pedido de informes en la práctica político-parlamentaria inglesa. Es significativo que durante el período examinado en este artículo todas las que se refirieron a Uruguay tuvieron por objeto advertir contra posible discriminación contra los comerciantes y empresas británicas y a favor de la asignación de divisas para las empresas británicas⁴. Con respecto a la prensa londinense, en varias ocasiones se ocupó del tema en un tono de fuerte crítica a las medidas del gobierno batllista haciéndose eco de las denuncias que desde Montevideo hacían las empresas privadas. El influyente *Times* de Londres se ocupó del desequilibrio en la balanza comercial con Uruguay y la reticencia del gobierno uruguayo a otorgar tarifas preferenciales a los productos británicos.

Sin embargo, esas empresas estaban lejos de formar un bloque homogéneo aun cuando había un punto de coincidencia: el rechazo a la política de control de cambios. El argumento que todos compartían era que el hecho de que Gran Bretaña fuera el mayor importador de carnes uruguayas y por consiguiente la fuente principal para la generación de divisas, daba derecho a las empresas de capital británico a una cuota estrictamente proporcional en la asignación de esas divisas. Este criterio se oponía a la necesidad del gobierno uruguayo de canalizar una proporción importante de

¹ El 15 de mayo de 1931, el Banco de la República fue autorizado para controlar las operaciones de cambio y las transferencias de capital al exterior y a fijar tipos de compra y venta de divisas. A partir del 7 de septiembre de 1931 se estableció la moratoria de los pagos de obligaciones comerciales en moneda extranjera y de los giros de dividendos u obligaciones de empresas de capital extranjero establecidas en Uruguay. ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Pórtland) fue erigida por ley de 1931, luego de un intenso debate durante el cual todas las empresas petroleras hicieron oposición de consuno con los partidos políticos opositores.

² Telegrama del Foreign Office a R.C. Mitchell, Ministro de Gran Bretaña en Uruguay, 31 de marzo de 1932; D.V. Kelly (Foreign Office) al Departamento del Tesoro, 21 de mayo de 1932, en NAHUM, B., *Informes Diplomáticos de los Representantes del Reino Unido en el Uruguay*, Montevideo: 1996, T. VI pp. 60-61 y 70-71. Las siguientes referencias a documentos producidos por los representantes del Reino Unido corresponden a esta compilación de correspondencia diplomática.

³ De acuerdo con la Constitución vigente desde 1919, el Poder Ejecutivo tenía una estructura dual, con un Presidente y un Consejo de Administración. Los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Defensa dependían del Presidente en tanto que los de Hacienda, Industrias, Obras Públicas, Instrucción Pública dependían del Consejo Nacional de Administración, donde dominaba plenamente la fracción batllista.

⁴ Dos preguntas en 1932 tuvieron por objeto medidas del gobierno uruguayo, una del representante Young en junio de 1932 y de Sir W. Sudgeen, en diciembre de 1932.

esas divisas a la cancelación de obligaciones de deuda externa con países distintos de Gran Bretaña, en especial Estados Unidos, cuyas importaciones de bienes uruguayos era insignificante en comparación con Gran Bretaña. Esta situación era interpretada mayoritariamente por los empresarios británicos como discriminación a favor de los Estados Unidos.

También del lado de las empresas estadounidenses había quejas por presunta discriminación a favor de los británicos en relación con el porcentaje de divisas asignadas. El Ministro de los Estados Unidos J Butler Wright se mostraba escéptico y observaba que mientras los "intereses" americanos involucrados eran aquellos que participaban en el campo de la competencia normal, los británicos no eran sólo aquellos empeñados en la competencia general con las actividades de ciudadanos de otros países, sino en el mantenimiento de empresas de servicios públicos. Anotaba que Gran Bretaña disponía de un instrumento de coerción mucho más potente que los que tenía Estados Unidos en su carácter de uno de los tres compradores principales de carnes uruguayas pero, a pesar de eso, los "intereses británicos" sólo habían podido obtener una mínima cuota que no alcanzaba siquiera para atender los requerimientos de combustible y materiales, mucho menos para remitir fondos suficientes para hacer frente al pago de intereses sobre sus acciones y otros conceptos.

El ministro americano también reportaba que en conversaciones privadas los hombres de negocios americanos y británicos se quejaban de cierto favoritismo a favor de los rusos. Los británicos sugerían que si no se encontraba una solución satisfactoria, Inglaterra debía decidirse a retener los pagos en libras esterlinas por las importaciones uruguayas para aplicarlos a las necesidades cambiarias de los empresarios británicos radicados en Uruguay y también amenazaban veladamente con la conferencia de Ottawa que estaba convocada para 1932 con el fin de decidir las cuotas de importación de bienes procedentes de territorios externos al Imperio Británico. En otro informe Butler Wright exponía el contenido de los planteamientos del Ministro británico quien le contó que había sido instruido para quejarse por aparente discriminación en la asignación de divisas a las empresas petroleras de Estados Unidos. El Ministro británico expresó que lo último que pensaba hacer era presionar con amenazas al gobierno uruguayo pues "de eso se encargaría la Conferencia de Ottawa."⁵

Otro caso de discriminación que no involucraba a las autoridades uruguayas era el del Anglo South American Bank Limited el cual al parecer practicaba discriminación en contra de los exportadores norteamericanos a favor de las transacciones realizadas en libras esterlinas. Una queja fue presentada por la Hapag Trading Company. J Butler Wright recibió informes de que los funcionarios de dicho banco y

del Banco de Londres y América del Sur (que se había hecho cargo de la sucursal en Montevideo del primero) declaraban que tenían una demanda tan grande de libras esterlinas que prácticamente agotaban la cuota de que disponían y que sus clientes norteamericanos tendrían que conformarse con lo que sobrara.

Es posible identificar varias situaciones diferentes entre las empresas de capital británico. Las empresas petroleras encabezadas por Shell-Mex adoptaron una posición contraria a la fundación de ANCAP y al contrato con Iuyamtorg para abastecimiento de petróleo soviético. Actuaron en forma concertada con las otras empresas petroleras de origen norteamericano que esperaban acorralar al Estado uruguayo con la amenaza de suspender el aprovisionamiento con la entonces llamada "huelga de la nafta". Es claro que el contrato de importación de petróleo soviético restaba a las compañías petroleras capacidad para ejercer presión en la medida en que resolvía el problema de los abastecimientos y ponía al Estado a salvo de las amenazas más o menos encubiertas de los gerentes del petróleo.

Las empresas de servicios públicos (tranvías, ferrocarriles, aguas corrientes) se movilizaban particularmente contra la política de control de cambios, afectadas por el problema de la escasez de divisas, con frecuencia denunciaban discriminación a favor de las compañías americanas. También los comerciantes exportadores e importadores se declaraban afectados por el problema de la escasez de divisas. El Banco de Londres y América del Sur representaba los intereses de los bancos extranjeros en la Caja de Amortización.⁶

Los frigoríficos de propiedad de inversores británicos se habían opuestos a la creación del Frigorífico Nacional, una empresa estatal creada con el respaldo de las organizaciones de ganaderos para defender el precio de venta de la carne, y a las políticas públicas orientadas a canalizar la comercialización de carnes a través de esa institución. Contaban con el respaldo en Londres del Comité de Fletes y actuaban en forma estrechamente concertada con el cartel controlado por los frigoríficos de capital norteamericano. Como su fuerza principal radicaba en su asociación con las empresas de fletes, además de la dependencia uruguaya del mercado de carnes británico, pudieron imponer casi siempre sus condiciones.

Por su parte, las Compañías de seguros habían sido afectadas por la creación del Banco de Seguros del Estado. Las compañías de seguros tenían un conflicto propio con esta institución por el proyecto de ley enviado por esa entidad en 1931 para reducir sustancialmente las actividades de las compañías extranjeras de seguros.

Una de las empresas con mayor peso en el país era el Ferrocarril Central de Uruguay, cuyo directorio en Londres mantenía una línea directa con el Parlamento, la prensa y el

⁵ J Butler Wright al Secretario de Estado, 17 de junio de 1932. Todos los informes citados corresponden a la selección documental compilada por Ana María Rodríguez Ayçaguer, *Selección de Informes de los representantes diplomáticos de los Estados Unidos en el Uruguay, Tomo I, 1930-1933*, Montevideo, 1996.

⁶ La ley de 15 de julio de 1932 creó la Caja de Amortización que incluía representantes de los bancos, del comercio y de la industria nacionales y extranjeros para regular los pagos y aconsejar al Banco de la República.

Foreign Office. Sus exigencias en la asignación de divisas generaron tensiones con el gobierno uruguayo que se acentuaron cuando miembros del gobierno y El Día asumieron la defensa pública de los trabajadores ferroviarios en conflicto por reducción de salarios en julio de 1932. Hablando en nombre del gobierno, Baltasar Brum declaró que la compañía estaba condenando a sus trabajadores a salarios de hambre. A esas expresiones se sumó la moción presentada por los representantes comunistas en la Cámara de Diputados por la cual se prohibía a la compañía despedir empleados o reducir sus salarios y se ordenaba reintegrar a los empleados despedidos. Aunque esa moción no prosperó, alimentó el argumento entonces común entre los empresarios británicos radicados en Uruguay acerca de la identidad entre batllismo y comunismo. Esta situación despertaba alarma por cuanto se la relacionaba con las actividades sindicales dos años antes en un intento no llevado finalmente a cabo de huelga en los frigoríficos.

Otra compañía ferroviaria enfrentada con el Estado uruguayo fue la Compañía Anglo-Escocesa que había proyectado la construcción de un ramal ferroviario de Treinta y Tres a Río Branco en la frontera con Brasil. El motivo del conflicto era el no cumplimiento de esa compañía de las condiciones acordadas y las dilaciones del gobierno en cuanto a la expropiación de tierras necesarias para la obra. Este caso fue referido a una instancia de arbitraje.

Una situación especial era la de la compañía petrolera Shell-Mex, más vinculada con las empresas americanas del ramo con las cuales mantenía una coordinación constante, que con las de sus connacionales en otros sectores de la economía. Para esta empresa, además del problema de divisas, estaba la competencia del petróleo soviético de precio más barato y la competencia de ANCAP y sus estaciones de servicio que distribuían a precio más bajo el combustible. En el problema de las divisas, los directivos de Shell-Mex no vacilaron en distanciarse de las otras compañías británicas y aún de la Cámara de Comercio para defender lo que entendían era su derecho a una cuota mayor de divisas. Sus documentos dirigidos a la Legación británica y al Foreign Office repetían constantemente su condena del estatismo imperante en Uruguay, su hostilidad al batllismo y su simpatía con todo proyecto que llevara a un cambio institucional en Uruguay. La correspondencia de los gerentes de la empresa en los días previos al golpe del 31 de marzo revela un conocimiento muy detallado de los preparativos golpistas y ninguna preocupación por desmentir las afirmaciones reiteradas de El Día que denunciaba que las empresas petroleras estaban financiando el movimiento golpista: todo lo más, se registra inquietud por los posibles ataques contra las instalaciones de la compañía y la necesidad de requerir un refuerzo de la protección policial.⁷ Su oposición al proyecto de bonos en oro del gobierno uruguayo era explicada en términos de no contribuir a la financiación de un Estado que estaba levantando un "negocio petrolero contra nosotros." Los excesos verbales del Sr. Peat, gerente de la compañía, fue-

ron causa de molestia para la Legación en Montevideo.

Las fuentes americanas destacan la beligerancia de la compañía petrolera británica en su relación con los miembros del gobierno uruguayo, en particular la acalorada discusión de sus representantes con el Gerente del Banco de la República el 16 de julio de 1932 que culminó con la invitación del gerente a abandonar su despacho, el rechazo a todas las fórmulas propuestas, en especial el pago en productos del país, la negativa a presentarse al llamado a licitación del gobierno uruguayo, aún en contradicción con la recomendación del Ministro británico quien les había aconsejado hacerlo, las cartas abiertas en lenguaje descomedido publicadas en la prensa en contra de la opinión de la Legación británica. La estrategia uruguaya de separar a Shell-Mex de las empresas norteamericanas ofreciéndole beneficios cambiarios fracasó totalmente y la oficina central en Londres dio instrucciones de actuar en todo momento en forma coordinada con las empresas norteamericanas. En la discusión con el Ministro de Industrias se hizo claridad acerca de que el suministro de combustible a las empresas de ómnibus se destinaba a las líneas que llegaban a los barrios donde no llegaban los tranvías, una medida pensada para aplacar la animadversión de la empresa británica de tranvías.

En cuanto a las empresas de servicios públicos, la compañía del gas estaba enfrentada con el gobierno por el intento de aplicación del impuesto a la propiedad ausentista en consideración a que el directorio de esa compañía y sus principales accionistas no residían en Uruguay. La concesión original de la empresa de Gas había sido firmada en mayo de 1867 y en 1916, el gobierno había reconocido por decreto el derecho de la compañía de quedar eximida del impuesto de doble propiedad. En 1922 el Consejo Nacional de Administración revocó ese decreto dando origen así a un proceso judicial iniciado por la compañía y a una controversia con el Estado para la cual obtuvo el respaldo del gobierno británico a través de sus sucesivos representantes diplomáticos en Montevideo.

Por su parte, la compañía de tranvías Sociedad Comercial de Montevideo mantenía una relación cordial con el gobierno municipal. En noviembre de 1932 propuso al gobierno departamental la adquisición de todos los servicios existente de ómnibus para reemplazarlos por trolleys movidos por energía eléctrica que sería tomada exclusivamente de la empresa estatal UTE y no de la propia empresa generadora de la compañía. El ofrecimiento incluía un tercio de las acciones para la Intendencia.

Las percepciones de los directivos de estas empresas sobre los actores políticos uruguayos revelaban una marcada polarización. Había unanimidad en la condena del batllismo, al cual asociaban con frecuencia con el comunismo. Los temas principales de esta condena eran la política de control de cambios y las consiguientes restricciones en el acceso a las divisas necesarias para el pago de obligaciones y gastos de las compañías, aumento de los tributos, leyes de seguros y creación de ANCAP, la legislación social,

⁷ Por ejemplo, las cartas de W.V Peat, gerente de Shell-Mex Montevideo a Don Fox, gerente de la empresa en Buenos Aires y de éste a R.P. Brousson, Director de la compañía en Londres, febrero y marzo de 1933.

el contrato de importación de petróleo soviético, la oposición de las compañías de seguros contra el Banco de Seguros y la legislación uruguaya al respecto, la actitud comprensiva del gobierno uruguayo ante los reclamos salariales de los empleados del ferrocarril y de los frigoríficos. La ideología batllista y la concepción del Estado como un árbitro neutral en el conflicto social pero comprometido con la defensa de las libertades, expuesta en extensos artículos y editoriales de *El Día*, en apoyo del derecho de huelga y de la legitimidad de la organización sindical, en reivindicación del papel histórico cumplido por los "agitadores" y en defensa de una nacionalización generalizada de frigoríficos, teléfonos, gas, aguas corrientes y alcohol todavía en manos de "ricos señores de otras tierras,"⁸ estaba en las antípodas de los intereses de las compañías británicas. Era frecuente la equiparación de batllismo y comunismo a pesar de las declaraciones de los dirigentes batllistas para quienes el batllismo era una alternativa efectiva al comunismo, el cual no podría prosperar en Uruguay. La defensa de los acuerdos de trueque con la Unión Soviética y de las compras de petróleo a Luyamtorg eran presentadas como evidencia de la tolerancia batllista con los comunistas y sus actividades conspirativas.⁹ La defensa de los dirigentes batllistas de la interpretación del Tratado de arbitraje anglo-uruguayo de 1918, elaborado y negociado por Baltasar Brum, según la cual los representantes diplomáticos debían abstenerse de intervenir a favor de sus compatriotas en las relaciones de estos con las autoridades nacionales fue un motivo adicional de animosidad de parte de las empresas británicas y la Legación.¹⁰ El respaldo de los Partidos Socialista y Comunista a los sindicatos en conflicto con las empresas británicas los colocaba en la misma línea del ataque a los miembros batllistas del gobierno.

Las conexiones uruguayas de las empresas británicas incluían una gran variedad de amigos y enemigos. Entre los primeros, Juan José de Amézaga, el presidente uruguayo que asistió al comienzo de las negociaciones que culminaron en el Convenio de Pagos de 1947, era presidente del Banco de Seguros en 1932 y a la vez consejero legal de dos empresas británicas, Ferrocarril Central de Uruguay y la compañía de tranvías La Comercial. El fue quien elaboró el proyecto de ley que limitaba las actividades de las empresas privadas de seguros y no tuvo reparos en declarar al Ministro británico, quien durante un banquete le reclamó en nombre de las empresas de su país, que había varias empresas que le gustaría ver fuera del Uruguay, en particular las pequeñas y poco sólidas, aún cuando aclaró que Standard Life estaba en una posición privilegiada. El Ingeniero Juan P. Fabini, presidente del Comité Financiero Pro-Rambala Sur, fue determinante para obtener el asentimiento de ese comité

a una suma mayor en compensación en la expropiación de la sede de la Iglesia Anglicana que la previamente fijada. Héctor Luisi, presidente del Club Naval desde 1931, "en muchas ocasiones ha sido útil a la Legación en el suministro de información sobre asuntos navales" decía el Ministro de Gran Bretaña al Foreign Office. José Salgado organizó el Congreso de Historia Nacional realizado en Montevideo para celebrar el centenario de la Convención Preliminar de Paz de 1828. Blas Vidal, presidente del Comité Anglo-Uruguayo para la recepción del Príncipe de Gales en 1926, actuaba como asesor legal honorario de la Legación británica. En su informe anual de diciembre de 1932, el Ministro británico R. C. Mitchell exponía los consejos que él daba a los directivos de las empresas británicas: como según él la política cumplía un rol tan preponderante en Uruguay, resultaba del mayor interés seleccionar abogados que pertenecieran al Partido Colorado pues ellos estarían en condiciones "de tocar los resortes adecuados ante las autoridades."

Entre los enemigos, ocupaban lugar de honor los dirigentes batllistas Luis Batlle Berres, cuya actuación fue determinante en la creación de ANCAP, César Batlle Pacheco, designado como "doctrinario y demagogo," acusado de adelantar desde las páginas de *El Día* y desde la presidencia del Concejo Municipal la política de hostilidad hacia las compañías británicas de servicios públicos, Baltasar Brum, ex-Canciller y uno de los abogados de Luyamtorg, Ismael Cortinas, defensor en el Consejo Nacional de Administración del sistema de trueque de productos entre Uruguay y Unión Soviética.¹¹ En un grado menor, el ministro de Industrias Edmundo Castillo con su política de protección de la industria nacional y de defensa del salario mínimo era también blanco de las críticas de los empresarios británicos radicados en Uruguay. Baltasar Brum y Agustín Minelli fueron particularmente atacados por su defensa del Tratado de Arbitraje con Gran Bretaña como freno a la intervención de la Legación: el primero sostuvo esta interpretación en el Consejo Nacional de Administración y el segundo, en el debate en la Cámara de Senadores con el Canciller Juan Carlos Blanco quien suscribió el argumento batllista en la sesión (pero luego se rectificó en privado con el Ministro británico). Minelli se había ganado grandes críticas por sus manifestaciones durante su anterior gestión como Subsecretario de Relaciones Exteriores cuando sostuvo que las compañías de servicios públicos desangraban al país enviando sus beneficios fuera de Uruguay.¹²

En vísperas de la Conferencia de Ottawa, el riesgo real de una reducción sustancial de las importaciones de carne uruguayas por parte del Reino Unido condujo a un cambio en la actitud de los dirigentes batllistas, entre ellos el Ministro de Industrias Castillos y el presidente del Consejo

⁸ *El Día*, 1927.

⁹ Varios documentos del Foreign Office definían a Montevideo como el cuartel general del comunismo en América del Sur.

¹⁰ Tratado de Arbitraje General y Obligatorio de 18 de abril de 1918, en República Oriental del Uruguay. Secretaría del Senado, *Tratados y Convenios Internacionales*, Tomo V, Montevideo, 1994, pp. 19-22. Sobre el papel de la idea de arbitraje en la política exterior del batllismo, véase TURCATTI, D., *El equilibrio difícil. La política internacional del batllismo*, Montevideo, 1981.

¹¹ "Personalidades destacadas en Uruguay" documento anexo al despacho dirigido por R.C. Mitchell a Sir John Simon, 1 de enero de 1932, en *Informes diplomáticos ...* pp. 7-26.

¹² Véase su discurso en la Cámara de Senadores sobre el caso de las compañías británicas de seguros en *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, T. 155, (1932), p. 357.

Nacional de Administración, quienes destacaron en sus declaraciones la importancia de las relaciones con Gran Bretaña para Uruguay y ofrecieron cooperar para resolver los problemas pendientes de las empresas de capital británico. Otros actores políticos fueron percibidos de manera diferente a lo largo del tiempo. La fracción Riverista del Partido Colorado, opuesta al estatismo y representativa de los más poderosos intereses empresariales de Uruguay, contaba entre sus miembros muchos que tenían relaciones comerciales y profesionales con las empresas británicas. Un ejemplo notable fue el del líder del Partido Nacional Luis Alberto de Herrera, quien en 1932 era descrito como "Hombre encantador, culto, que siempre ha profesado una fuerte predilección por los ingleses y las costumbres inglesas" y un huésped habitual en la Legación británica pero años después, durante la guerra terminó tildado de "nazi" y "totalitario."

3. ORGANIZACIONES COLECTIVAS

Al conjunto de empresas británicas radicadas en Uruguay se agregaron dos grandes asociaciones, la Cámara de Comercio británica y la Asociación para el Fomento del Intercambio Anglo-uruguayo (AFICAU) fundada en 1932.

The British Chamber of Commerce fue la principal agrupación de los "intereses" británicos en Uruguay y un lobby poderoso, con contactos influyentes en Gran Bretaña y con ascendiente sobre miembros del gobierno uruguayo. Integraba en 1932 las siguientes entidades: Banco de Londres y América del Sur Ltda.; las compañías de servicios Sociedad Comercial de Montevideo (tranvías), Compañía de Aguas Corrientes de Montevideo, Limitada, Compañía de Gas y Dique Seco de Montevideo, Ltda.; compañías de seguros, Standard Life Assurance Company, Royal Insurance Company; intereses marítimos y seguros, Guardian Assurance Company y Messrs. Williams and Co.; intereses marítimos, Houlders Brothers, Royal Mail Pacific Steam Navigation Company; importadores británicos, Castiglione & Lucas-Calcraft, Henderson & Company, Carlisle and Company (textiles), Ferrocarril Central de Uruguay. La organización de la Cámara comprendía un Consejo y un Secretario como organismos permanentes y varias subcomisiones por temas. El presidente era el gerente del Ferrocarril Central de Uruguay, Hugh Grindley.

La Asociación para el Fomento del Intercambio Anglo-Uruguayo surgió en 1932 con un objetivo preciso: incrementar el volumen del comercio bilateral, en particular las importaciones de bienes británicos en Uruguay. Sus dirigentes fueron Hugh Grindley, y el gerente de la sucursal montevidéana del Banco de Londres y América del Sur, J. Welsh. El nexo con el gobierno uruguayo quedaba asegurado porque el Secretario de la Oficina de Comercio Exterior de Uruguay era al mismo tiempo secretario de la Asociación. La primera reunión fue inaugurada por el Presidente de la República el 9 de abril de 1932, con la presencia de los ministros de Relaciones Exteriores e Industrias y el Ministro británico en Montevideo.

La intervención de las empresas de capital británico y de las organizaciones colectivas en formulación de políticas se cumplió a través de canales institucionalizados tales

como propuestas formales al gobierno uruguayo, consultas de este gobierno a las empresas y participación en organismos tales como el comité para asesorar al Banco de la República creado en mayo de 1932, en el cual el gerente del Banco de Londres y América del Sur, miembro activo de la Cámara de Comercio Británica, ejercía la representación de la banca extranjera establecida en Uruguay. La organización de Aficau surgió de una iniciativa del presidente Terra con la colaboración del Canciller Blanco y como ya se anotó, tenía un nexo directo con la Cancillería aún cuando era en sentido estricto una entidad del sector privado.

Las consultas entre el Banco de la República y la Cámara de Comercio sobre el tema de la asignación de cuotas de divisas fueron constantes, antes de la toma de decisiones por parte del Banco. Este sometió en 1932 a la consideración de la Cámara su plan para establecer los criterios con los cuales serían asignadas cuotas de divisas para todos los países con relación comercial con Uruguay. A partir del 25 de enero de 1933, la Cámara Británica de Comercio quedó formalmente incorporada a la Comisión de Control del Banco de la República por medio de un representante. El propósito ostensible de esa incorporación era el de mejorar las condiciones del comercio británico y desde su nueva posición, la Cámara pudo adquirir un rol prominente en la defensa de los intereses del comercio y de la comunidad británica y contar con información exacta acerca del importe de las divisas que ingresaban a Uruguay por concepto de exportaciones y los detalles de su distribución. Además, dos miembros de la Cámara pasaron a formar parte del Consejo de la Caja de Amortización. Las entidades nacionales se acostumbraron a consultar a la Cámara de Comercio británica que adquirió una influencia mayor que la de las Cámaras de otras nacionalidades. En la Junta de Control de Cambios del Banco de la República era la única entidad extranjera representada.

La intervención de las empresas de capital británico y de las organizaciones colectivas en el tratamiento de la agenda bilateral se concentró en las cuestiones económicas, en particular el problema de la asignación de cuotas en el régimen de asignación de divisas, la emisión de bonos en oro, el régimen del comercio bilateral. El Banco de Londres adelantó una iniciativa para la creación de una cuenta especial con el fin de registrar los embarques de exportaciones uruguayas para determinar el monto de las cuotas de divisas a que tenían derecho las empresas. La intervención de la Cámara en el tratamiento de temas de la agenda bilateral fue fortalecida por su relación con el gobierno británico a través de la Legación y actuó como un lobby con gran capacidad de presión. Esta posición era reforzada por su vinculación con la Asociación de Cámaras de Comercio en Londres y la Federación de Industrias Británicas.

En relación con el gobierno británico, es importante registrar la participación de la Cámara ante la consulta formulada a comienzos de 1932 acerca de los posibles impactos de un alza de aranceles sobre las exportaciones uruguayas hacia Gran Bretaña en los intereses británicos en Uruguay. En su respuesta, la Cámara expuso que en general los efectos serían negativos pero señalaba diferencias de grado según sectores. Con base en la consulta realizada entre las

diversas empresas que componían la Cámara, se establecía que mientras grandes inversiones en obligaciones uruguayas estaban en manos de británicos, las inversiones de uruguayos en Gran Bretaña eran casi inexistentes; un aumento tarifario conduciría a una reducción de las exportaciones de Uruguay y por consiguiente de las importaciones de bienes de origen británico, afectando así las compañías marítimas, las casas importadoras, las empresas de seguros y las empresas ferroviarias que verían reducido su transporte de carga como efecto de la reducción de las exportaciones. En cambio en otros sectores de servicios públicos, los efectos serían menores, por ejemplo para la compañía del Gas y para la compañía de Aguas Corrientes que suministraba un producto de primera necesidad y operaba sin competencia. La recomendación de la Cámara era la de emplear la tarifa como un arma de presión para obtener un mejor trato para las empresas de capital británico en Uruguay. De hecho, varias de las empresas consultadas habían reclamado acciones para frenar la "hostilidad" del gobierno uruguayo, en particular la compañía del gas, enfrentada por esa época en un pleito con el gobierno uruguayo por la aplicación de un impuesto sobre los propietarios ausentistas, para la Standard Life, preocupada con un proyecto de ley sobre seguros en discusión en el Parlamento, la tarifa era un "medio adecuado de defensa."

Entre los problemas de urgente solución en opinión de la Cámara estaban la obtención de divisas para las operaciones regulares de las empresas británicas, un trato preferencial para las importaciones británicas, en especial hierro y acero, y el fin de las "hostilidades" hacia las empresas británicas con medidas del gobierno uruguayo tales como la construcción de caminos paralelos a las vías del ferrocarril y la exoneración de impuestos a la importación de petróleo y cubiertas para promover las empresas de omnibuses y permitirles circular con pasajes más bajos que los de ferrocarril.¹³

Estos planteamientos tuvieron eco en el tratamiento adoptado por la diplomacia británica que insistió en el criterio de reciprocidad en la relación comercial tal como quedó finalmente consagrado en el tratado de 1935. En cuanto a la diplomacia uruguaya, es posible establecer una coincidencia de argumentos entre la Cámara y los representantes de Uruguay en Londres quienes, durante las negociaciones para la exportación de carnes, acudieron reiteradamente al valor de las inversiones británicas en Uruguay y al monto de la deuda externa con bancos británicos como una razón de fuerza para defender la cuota de Uruguay en el mercado uruguayo. La solidaridad de intereses entre, de un lado, el gobierno uruguayo para mantener e incrementar el volumen de sus exportaciones de carnes, y del otro, los empresarios británicos por expandir el comercio de importaciones británicas y asegurar la disponibilidad de las divisas necesarias para el desarrollo de sus empresas, actuó como un telón de fondo para las negociaciones que los di-

plomáticos uruguayos adelantaban.

Por su parte AFICAU se abocó al problema de cómo incrementar el comercio bilateral con la extensión del comercio uruguayo con el Reino Unido según el principio entonces muy popular de "comprar a quien nos compre." Los miembros británicos de la asociación convinieron a sus colegas uruguayos para presentar una propuesta de tarifas preferenciales para las mercancías de origen británico. Una elaboración posterior de la misma idea, complementada con una escala para la asignación de cuotas de divisas recibió finalmente la aprobación del Consejo Nacional de Administración y pasó al Banco de la República. Este acuerdo fue celebrado en artículo publicado en *The Times* el 20 de octubre de 1932. En ese mismo número se insertaba también una carta del Ministro Pedro Cosío, entonces ocupado en la negociación del tratado de comercio anglo-uruguayo, por la cual se aseguraba que el gobierno de Uruguay había acogido las recomendaciones de AFICAU para garantizar una absoluta prioridad en la cuota de divisas de 1933 para pago de intereses de deuda externa.

En relación con el tema de divisas la Cámara se quejó en forma reiterada de lo que consideraba una cuota insuficiente; en su concepto, esta debía corresponder al 80% que representaba la generación de divisas por importaciones realizadas por Gran Bretaña de productos uruguayos. La Cámara fue consultada por el Banco de la República sobre el plan propuesto para la creación de cuentas diferenciadas por países sobre la base de una estadística de las exportaciones uruguayas a cada uno y una asignación de cuotas de divisas proporcional a esos volúmenes. El plan presentado se originaba en la iniciativa ya referida de la Comisión Anglo-Uruguaya -más tarde, AFICAU. El criterio no era la exacta proporcionalidad pues se introducía una diferencia en el caso de los Estados Unidos, cuyas importaciones de productos uruguayos no se correspondían en absoluto con la cuota de divisas asignada, pero era necesaria para responder a obligaciones de deuda externa. Hecha esta excepción, el proyecto del Banco de la República creaba una escala según la cual el incremento en las exportaciones uruguayas sería correspondido con mayor cuota de divisas y de esta manera contemplaba los intereses de exportadores, comerciantes importadores y empresas de capital británico.

La mayoría de la Cámara llegó a un acuerdo con el Banco de la República sobre las bases propuestas pero con una opinión discordante, la de Shell-Mex que reclamaba una cuota mayor y consideraba que se había subestimado el volumen de las importaciones británicas en Uruguay. El caso se tradujo en diferencias entre los directivos de una y otra entidad y en una voluminosa correspondencia con el Foreign Office, el cual dejó en suspenso la decisión sobre el tema. El *Times* de Londres se hizo eco de los planteamientos de la Cámara y subrayó la iniciativa tomada por AFICAU y los resultados positivos que surgían del acuerdo para el comercio británico.

¹³ Cámara de Comercio Británica en Uruguay a R.C. Mitchell, 16 de febrero de 1932, documento anexo en Mitchell a Simon, 16 de febrero de 1932, en NAHUM, B., *Informes...* Tomo VI, pp. 47-55.

En cuanto al programa de emisión de bonos en oro,¹⁴ la opinión de la Cámara estaba dividida entre los comerciantes, muy favorables al proyecto, y las compañías de servicios públicos, más reuentes pues necesitaban en forma inmediata divisas para girar a Londres. De todos modos, las compañías británicas fueron las primeras entre las extranjeras en absorber importantes paquetes de bonos oro, un gesto de confianza en la política económica uruguaya que fue apreciado debidamente por *El Día*. También en este caso se separaron las opiniones de Shell-Mex y las restantes compañías británicas. Como el gobierno uruguayo había ofrecido un trato preferencial a Shell-Mex sobre el supuesto de la aceptación por esa empresa de los bonos oro, el Foreign Office consideraba que esa había sido una "movida muy astuta" que les impedía seguir protestando oficialmente por discriminación contra Shell-Mex.¹⁵

Algunos actores individuales tuvieron un rol de relevancia: entre ellos J. Welsh y Hugh Grindley, cuyas relaciones con el establecimiento político estaban bien cimentadas. Ese no era el caso del gerente de Shell-Mex W. V. Peat cuyas "maneras bruscas" dieron origen a numerosas quejas de miembros de la Cámara de Comercio quienes temían que ellas comprometieran la atmósfera amistosa que se procuraba crear en las negociaciones con las autoridades nacionales.

Ninguno de los empresarios británicos presentes en Uruguay alcanzó mayor destaque que el gerente del Ferrocarril Central de Uruguay, Hugh Grindley. Presidente de la Cámara de Comercio y de AFICAU, cultivaba relaciones personales con dirigentes políticos del más alto nivel. Con frecuencia remitía notas y propuestas al Parlamento uruguayo. El alcance de sus conexiones se puede determinar por su estrecha relación con el Presidente Terra de quien era huésped habitual. El grado de su amistad lo revelan las confidencias del propio Terra quien confesó a Grindley que su propósito principal era "acabar con el poder de la familia Batlle y su órgano de gobierno oligárquico, el Consejo Nacional de Administración."¹⁶ Por otro lado, el muy batlista ministro Castillos citaba a Grindley para explicar políticas y decisiones de su gobierno circunstancia que le permitió interceder por empresas tales como Shell-Mex y Anglo-Escoeca de construcciones. Sin embargo, el hecho de que Grindley fuera también el gerente de Ferrocarril causaba recelo entre algunos de sus colegas que presuponían que a veces hacía prevalecer los intereses de su propia empresa por sobre los generales de toda la comunidad británica de

negocios.

El golpe del 31 de marzo fue recibido con gran alborozo por los voceros de las empresas británicas. En su primer informe después de los hechos, el Ministro Mitchell declaraba que "*El coup d'Etat* es largamente ventajoso para los intereses británicos que han estado sufriendo por años la persecución y hostilidad de la facción "Batllista" y ésta ha recibido un golpe del que le costará mucho recobrar." En una conversación con Terra, éste le confesó que no había tenido otra alternativa ante el dilema de "Ser o no ser, - esa es la cuestión," una referencia que el diplomático británico encontró gratificante. Michell felicitó al presidente y éste respondió "risueño" que los británicos se debían sentir contentos. "Reconocí que teníamos toda la razón para estarlo, y que la hostilidad manifestada por tanto tiempo hacia nuestras compañías sería ahora, sin duda, una cosa del pasado."¹⁷ Esta opinión encontró pleno respaldo en el Foreign Office: R.L. Craigie, encargado de las relaciones con Sudamérica, quien al hacer referencia a una conversación con el Encargado de Negocios de Uruguay en Londres sobre el deseo del gobierno uruguayo de continuidad en las relaciones oficiales entre los dos gobiernos, agregaba en un documento interno el siguiente comentario: "Desde nuestro punto de vista, creo que es totalmente positivo librarse del "Consejo Nacional de Administración," que ha sido siempre una espina clavada en nuestro costado, y del cual emergieron la mayor parte de las medidas perjudiciales para los intereses británicos en Uruguay."¹⁸

La Compañía de Tranvías cooperó con el nuevo régimen: el grupo Atlas del cual la empresa de Montevideo era parte, depositó en Nueva York a favor del gobierno uruguayo la suma de trescientas mil libras para cubrir el servicio del empréstito Hallgrans. Esa suma correspondía a la deuda de un millón de pesos de la Compañía de Tranvías con el Municipio con respecto a la contribución por pavimentación, que sería luego reembolsada a éste último por el Estado, y por otro lado a un préstamo de la misma Compañía al Estado al seis por ciento anual por quince meses, con opción a un período adicional de quince meses. La Compañía tenía a su vez un reclamo por cuatro millones de pesos contra el municipio, originado en la "intervención" realizada en 1922 y propuso adquirir los servicios de omnibuses existentes para substituirlos por trolleybuses, a cambio de la cancelación de aquella deuda. Una de las cláusulas del acuerdo financiero entre la Compañía y el gobierno preveía el nombramiento de un comité para examinar la cuestión de ciertas

¹⁴ La Caja de Amortización fue facultada para emitir bonos en oro por cinco años hasta por 15 millones de pesos a un interés no mayor del 6% con amortización anual y posibles amortizaciones parciales. Estos bonos contaban con la garantía del gobierno y su servicio tenía preferencia sobre cualquier otro requerimiento del mercado cambiario con la posibilidad de recurrir si fuera necesario al 25% de las reservas metálicas del Banco. Los bonos se utilizaban exclusivamente para el establecimiento del cambio en moneda extranjera que se intentaba girar al exterior.

¹⁵ La aceptación de la propuesta uruguaya hubiera requerido para la petrolera británica disociarse de Standard Oil, entonces empeñada en concertar una suspensión del suministro de petróleo a Uruguay con el fin lograr la "sumisión" de su gobierno: véase el Memorandum Foreign Office de fecha 8 de julio de 1932.

¹⁶ Así lo comunicó Grindley al Ministro británico quien puntualmente transmitió la información al Foreign Office. Michell a Simon, 20 de febrero de 1933.

¹⁷ R.C. Michell a Sir John Simon, 3 de abril de 1933. *Informes...*, pp. 272-274.

¹⁸ R. L. Craigie, 3 de abril de 1933, con aprobación de R.A. Miller, en *Informes...*, pp. 274-275.

concesiones en el servicio de transporte.¹⁹ En 1933, las compañías de tranvías la Transatlántica y la Sociedad Comercial de Montevideo se fusionaron.

El acuerdo para conceder a los intereses británicos el equivalente a 19 millones de pesos en libras esterlinas de las divisas producidas por las exportaciones al Reino Unido se mantuvo después del 31 de marzo pero era considerado insuficiente para atender los requerimientos en divisas, en particular para el comercio. El ferrocarril obtuvo la parte del león, según informaba el Ministro británico Sir Eugen Millington-Drake en su informe anual de 1934. El 23 de diciembre de 1933, fue publicado un decreto que eximía a las compañías de ferrocarril, las compañías de aguas corrientes y la compañía del gas del impuesto al propietario ausentista.

También en el caso de la interpretación del Tratado de arbitraje de 1918, la diplomacia británica creyó encontrar una actitud más favorable en el régimen terrista que la que había sostenido el batllismo y en particular el Dr. Baltasar Brum, el Canciller que había negociado ese instrumento. Ese tratado era considerado por los funcionarios del Foreign Office como "lamentable." Ellos sostenían que era inadmisibles la pretensión de Uruguay de impedir los reclamos diplomáticos. G. Gaselee afirmaba en un documento interno que "aún no entiendo por qué no denunciamos el Tratado de arbitraje." La discusión sobre las interpretaciones contrapuestas del tratado de arbitraje se había reavivado en 1932, a raíz de las reclamaciones de la Compañía Anglo-Escocesa de Construcción. A pesar de las críticas de sus funcionarios a ese tratado, el Foreign Office tras evaluar los pros y contras de una decisión en ese sentido, concluyó que la mejor opción era no denunciarlo.

Otro ejemplo de las excelentes relaciones en el período posterior al golpe de Estado fue el empréstito contratado por el gobierno uruguayo con la Compañía de Cemento Portland "Artigas" por un millón de pesos.

Sin embargo, el tratamiento a los tenedores de bonos de deuda británicos, a pesar de las declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores Alberto Mañé, no se caracterizó por un tratamiento preferencial y en la comparación con los estadounidenses, estaban en una ligera desventaja pues mientras los tenedores de bonos americanos recibían el pago integral de sus intereses del 3 ½ %, los británicos tenedores de bonos de la deuda consolidada de 1891, recibían el pago del 2 ½ % más un certificado por el saldo, para pago en el futuro. Luego de muchos forcejeos con el Ministro de Hacienda Cosío y un intercambio de notas entre Alberto Mañé y R. C. Michell, finalmente, en diciembre se decretó, para sorpresa del propio Ministro plenipotenciario, el pago integral de los intereses. Los atrasos adeudados a la Compañía Anglo-Escocesa de Construcción sólo fueron pagados luego de largas gestiones.

Por el contrario, las expectativas de las empresas petroleras sobre ANCAP fueron rápidamente disipadas. En un comunicado del día 2 de abril, Terra desautorizó los rumores que habían circulado sobre el futuro del ente estatal y expresamente anunció que su gobierno no tenía intenciones de transferirlo a manos privadas "y mucho menos a manos de extranjeros" el monopolio del Estado de alcohol y cemento Portland y el control de la importación de petróleo. En su primer informe anual, el flamante Ministro británico Millington-Drake informaba que había mantenido cercanos contactos con Shell-Mex de Uruguay y con el Ministro de los Estados Unidos en un esfuerzo para concertar una acción conjunta para "colaborar con los intereses petroleros privados contra la competencia privilegiada de "A.N.C.A.P." Sin embargo, ese esfuerzo no tuvo éxito y Millington Drake atribuía la actitud del gobierno a la necesidad de asegurar adherentes entre los partidarios del "régimen anterior" haciendo promesas de fortalecer un sólido monopolio estatal.²⁰ De esta manera, ANCAP seguía disfrutando de una competencia privilegiada con las compañías petroleras privadas. El Ministro británico estimaba que ese monopolio se consolidaría con el establecimiento de una refinería, un proyecto que según él el presidente alentaba "con un ojo puesto en las próximas elecciones" a pesar del hecho de que el combustible refinado localmente sería más caro que el importado y de que el público debería pagar precios más altos, un argumento curiosamente idéntico al de los privatizadores de setenta años después.

Según Millington Drake, las entidades gubernamentales autónomas seguían siendo mimadas y la legislación social era todavía la característica principal de la administración. La compra por una suma de 2 ½ millones de pesos de los locales que alquilaba el Frigorífico Nacional era, en su opinión, otra evidencia de esa política de promoción de las empresas estatales y de indiferencia ante "las dificultades de la industria de la carne". La continuidad en las políticas públicas del batllismo más allá del golpe de estado del 31 de marzo debió representar un motivo de desencanto para los intereses que habían albergado expectativas acerca de la expansión del sector privado.

4. LA SOCIEDAD CIVIL ANTE EL CONFLICTO ENTRE ESTADO Y EMPRESAS BRITÁNICAS

A pesar de la intensidad de los conflictos entre el Estado uruguayo y las empresas de capital británico y de las versiones que atribuían a esas empresas una intervención decisiva en el golpe de Estado que concentró todo el Poder en el Presidente y excluyó al batllismo del sistema político, no hubo en las organizaciones más radicales y con mayor dinamismo de la sociedad civil, el movimiento sindical y el movimiento estudiantil, la formación de una reacción anti-

¹⁹ Murriay Simpson, Cónsul británico, a Sir John Simon, 30 de abril de 1933, *Informes ...*, pp. 279-280.

²⁰ Millington-Drake a Sir John Simon, 10 de marzo de 1934 en *Informes...*, p.346.

imperialista del corte de las que se generaron en otros países enfrentados a condiciones similares. Varias circunstancias explican este hecho.

En primer lugar, la influencia de las costumbres y los valores de la cultura inglesa era muy fuerte en la élite montevideana y coexistía con la aún más poderosa influencia francesa en la cultura y la educación uruguaya. La existencia de una fuerte colonia descendiente de inmigrantes británicos, plenamente integrada a la sociedad, la política y la cultura, contribuía a reforzar aquella influencia y a amortiguar el efecto negativo que las tensiones entre el gobierno uruguayo y las empresas británicas podrían tener en la opinión pública.

En segundo lugar, las conexiones del Partido Socialista, uno de los partidos políticos más sólidos de la izquierda con influencia en los sindicatos, y en particular de su líder Emilio Furgón, con el Partido Laborista permitieron circunscribir los conflictos que se suscitaban entre organizaciones obreras y empresas británicas, en particular en los casos de las compañías de ferrocarril y los frigoríficos, al ámbito estrictamente sindical sin proyecciones de política internacional.²¹

Finalmente, la percepción de riesgos mayores para el continente americano relativizó la importancia de las confrontaciones entre el Estado uruguayo y las empresas británicas respaldadas por los representantes del Reino Unido. Las intervenciones de los Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe generaron una oposición creciente entre sindicatos, estudiantes e intelectuales. Particularmente grave fue para los uruguayos la invasión de Nicaragua en 1927. Por primera vez, las banderas americanas fueron quemadas por manifestantes que protestaban en las calles y frente a la Legación de los Estados Unidos. Aún un ardiente defensor del panamericanismo como el ex -Canciller Baltasar Brum, escribía que "El propio decoro de los Estados Unidos ha quedado maltrecho en la cuestión de Nicaragua."²² Otro connotado dirigente del batllismo, Enrique Rodríguez Fabregat, observaba los cambios en la economía mundial y anotaba que ya no era el hierro y el carbón los recursos principales. "Estamos en la edad del petróleo," decía y en ese contexto todas las naciones debían sentir "el peligro de la absorción yanqui."²³ Evidentemente, en ese marco de reflexión, los conflictos localizados entre unas empresas con intereses contradictorios y el gobierno de Uruguay no representaban amenazas serias a la entidad nacional.

5. CONCLUSIONES

Con el inicio de la Gran Depresión, Uruguay experimentó una transición en la posición que ocupaba en sus relaciones con el Imperio Británico, desde una situación central en las corrientes de intercambios a una ubicación periférica con perspectivas de creciente marginación desde la adopción de las políticas trazadas por la Conferencia de

Ottawa de 1932. Si ese proceso no se resolvió de inmediato fue en parte debido a la conexión con Argentina, todavía inmensamente importante para el Reino Unido, y en parte al hecho de que la Segunda Guerra Mundial otorgó la máxima prioridad al comercio de alimentos y abastecimientos para la economía de guerra.

Los conflictos que enfrentaron al Estado uruguayo con las empresas de capital británico representaron, en la escala del microcosmos, el proceso que en la escala mayor de la economía mundial se registraba en el marco de un orden internacional caracterizado por la lucha por la hegemonía. La relación triangular Uruguay-Reino Unido-Estados Unidos fue puesta a prueba y sus contradicciones se hicieron visibles. En ese contexto, el Estado uruguayo logró realizar una política exterior autónoma, utilizando los recursos que permitían aplicar el poder negociador al que podía aspirar un país pequeño y acogiendo las oportunidades nuevas que ofrecían modalidades tales como el comercio por trueque con productos nacionales y la apertura de relaciones comerciales con la Unión Soviética.

Las diferencias surgidas entre entidades del gobierno y las empresas británicas si bien generaron tensiones en la relación bilateral no alteraron en forma sustancial sus fundamentos. Un consenso más o menos explícito en la opinión nacional asignaba un valor estratégico a la relación de Uruguay con Gran Bretaña.

BIBLIOGRAFIA

- BRITISH AND FOREIGN STATE PAPERS, Londres: His Majesty's Stationary Office, 1930-1933.
- BUERO, J. A., *El Uruguay en la vida internacional*, Montevideo, 1919.
- CAETANO, G. y RILLA, J. P. *El Joven Quijano, 1900-1933: izquierda nacional y conciencia crítica*, Montevideo, 1986.
- CAETANO, G. y JACOB, R. *El nacimiento del terrismo, 1930-1933*, Montevideo, 1989.
- CASTELLANOS, A. R., *El pluralismo uruguayo, 1919-1922: el dislocamiento de los partidos*, Montevideo, 1987.
- CLEMENTE, I., *La política exterior de Uruguay hacia Gran Bretaña, 1930-1952: la Cancillería frente al desafío de la transición en el orden internacional*, Documento de Trabajo N° 60, Montevideo, 2002.
- CORES, H., *Aporte a la historia del movimiento obrero uruguayo*, Vol. 1, Montevideo, 1989.
- COSÍO, P., *El proceso de la crisis de 1929 a 1931*, Montevideo: M. García, s.f.
- FINCH, M. J., *A Political Economy since 1870*, New York, 1981.
- HERRERA, L. A., *La Misión Ponsonby*, Montevideo, 1930.
- JACOB, Raúl, *Uruguay 1929-1938. Depresión ganadera y*

²¹ FRUGONI, E., *Socialismo, batllismo y nacionalismo*, [Montevideo]: T. Apollo, s.f.

²² *El Día*, 30 de Mayo de 1927.

²³ *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, Tomo 333, pp. 382 y ss.

desarrollo fabril, Montevideo, 1981.

JACOB, R., *El Uruguay de Terra, 1931-1938*, Montevideo, 1983.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL URUGUAY-EMBAJADA DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA EN URUGUAY, *Relaciones Diplomáticas entre Rusia y Uruguay, 140° Aniversario. Historia, estado actual y perspectivas*, Montevideo: 1999.

NAHUM, B., *Evolución de la deuda externa del Uruguay, 1875-1939*, Montevideo, 1995.

O'CONNELL, A., *El Congreso de Ganaderos del Río de la Plata y la Misión D'Abernon a la Argentina, Brasil y Uruguay*, Documento de Trabajo N° 5, Buenos Aires, 2000.

ODDONE, J. A., *El Uruguay en los años treinta: la crisis política y sus protagonistas*, Montevideo, 1988.

RODRÍGUEZ AYÇCAGUER, A. M., *¿"Buen Vecino"? Mal Cliente. Las dificultades en el relacionamiento comercial de Uruguay con Estados Unidos en los preámbulos de la Segunda Guerra Mundial (1938)*, Montevideo, 1997.

TURCATTI, D., *El equilibrio difícil. La política internacional del batllismo*, Montevideo, 1981.

VAN AKEN, M., *Los Militantes. Una historia del movimiento estudiantil uruguayo desde sus orígenes hasta 1966*, Montevideo, 1990.

WINN, P., *Inglaterra y la tierra purpúrea. A la búsqueda del Imperio económico, (1806-1880)*, Montevideo, 1997.