LA LUCHA POR EL COMERCIO BRASILEÑO, 1935-1939*

FRANK D. McCANN,
Wisconsin State University

EN LA SEGUNDA MITAD de la década de 1930, Estados Unidos y Alemania pelearon una sorda batalla por el comercio brasileño. El comercio de Brasil con Estados Unidos había sido, por mucho tiempo, un factor importante en su sistema económico, pero con la Gran Depresión se hizo imperativo diversificar los mercados. En Europa, una nueva Alemania, bajo Hitler, ofrecía la posibilidad de renovar lazos comerciales que la primera Guerra Mundial había debilitado y la depresión había destruido, y presentaba otro mercado para el café y el algodón brasileños. El surgimiento de la Alemania Nazi como un competidor activo por el mercado brasileño sorprendió a Estados Unidos. Con la promulgación de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934, la Administración de Roosevelt inició un esfuerzo organizado para mantener su supremacía en el comercio con Brasil. La lucha tenía matices ideológicos, pues más parecía una competencia entre el totalitarismo y la democracia que entre rivales económicos.

Estados Unidos confiaba en utilizar los acuerdos comerciales recíprocos para reabrir mercados a los excedentes agrícolas e industriales norteamericanos. El Presidente debía negociar acuerdos ejecutivos con países extranjeros, reduciendo los aranceles de Estados Unidos. En efecto, estableció negociaciones con el gobierno brasileño que culminaron en un acuerdo firmado en febrero de 1935, que entró en vigor el 1º de enero de 1936.¹ Era este el primer acuerdo de comercio recíproco que concertaba Estados Unidos bajo la ley de 1934 y, al igual que los subsiguientes, contenía la cláusula de la nación más favorecida. Estados Unidos se comprometía a mantener el café en su lista de bienes libres de aranceles de importación, y reducía al 50 % el arancel sobre las castañas, el ricino y el mineral de manganeso. Brasil, por su parte, acordaba ventajas a las importaciones de automóviles y accesorios, maquinaria, frutas frescas y cereales preparados norteamericanos.

La necesidad mutua era la base de los convenios comerciales entre

* El presente ensayo fue escrito aprovechando la ayuda económica de la Comisión Fulbright (Río de Janeiro) y una beca del programa *Latin American Studies Fellowship* de la Universidad de Indiana.

¹ Hugh S. Gibson, 23 de agosto de 1935, según aparece en: Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Foreign Relations of the United States, 1935*, IV, 300-321 (en adelante citado como *Foreign Relations*, año y volumen).

Brasil y Alemania. Los alemanes buscaban materias primas y un mercado para sus bienes industriales, y los brasileños se interesaban por deshacerse de aquéllas y adquirir éstos. La situación parecía estar lista para hacerse concesiones mutuas, pero los alemanes querían adquirir lo más posible a cambio de lo menos posible. En lugar de pagar por el café, algodón o pieles brasileños, con moneda de curso legal, pagaban con *aski*, o marcos de compensación, que los brasileños no podían vender o transferir a los ciudadanos de otros países, y sólo los podían utilizar para comprar en Alemania una gama específica de artículos. El sistema *aski* trabajaba de la siguiente manera. Los bancos brasileños abrían una cuenta especial con los bancos alemanes. Después de haber obtenido los permisos necesarios de un consejo de control de importaciones, los importadores alemanes depositaban sus pagos, en marcos tipo *aski*, en estas cuentas acreditadas al vendedor brasileño. Estos marcos *aski*, nombre que se les dio con base en el sistema de contabilidad, podían emplearse solamente para comprar bienes alemanes de exportación. Una vez que se hacía el depósito, el exportador brasileño podía arreglar que su banco en Río de Janeiro vendiera sus marcos *aski* al importador brasileño que deseaba comprar bienes alemanes. El exportador alemán recibía su dinero a través del banco alemán encargado de la cuenta *aski*, de acuerdo con las instrucciones del banco de Río. El sistema tendió a incrementar la corriente de comercio entre Brasil y Alemania. A medida que las exportaciones brasileñas a Alemania aumentaron, los bancos brasileños (el Banco de Brasil se convirtió en el agente principal en estas negociaciones) se encontraron frente a grandes sumas de marcos *aski*, de las cuales sólo podían deshacerse disminuyendo la tasa de ventas. "Esto tendía a reducir los precios de los bienes alemanes para los importadores brasileños, permitiendo por lo tanto, un aumento en las exportaciones alemanas a Brasil".²

Las relaciones comerciales de Alemania con Brasil constituyeron uno de los métodos más efectivos de la penetración nazi. Poco después de su ascenso al poder en 1933, Hitler inició un activo programa comercial en América del Sur, con el que se pretendía superar los efectos adversos de la depresión sobre la economía alemana. El éxito de este programa, y el aumento resultante del comercio alemán, contribuyeron significativamente a fortalecer una actitud pro-alemana en Brasil y en toda Sudamérica, y a la realización de los objetivos políticos de los nazis en

² Margaret S. Gordon, *Barriers to World Trade, A Study of Recent Commercial Policy*, Nueva York, 1941, pp. 179-181. Ver también el estudio del Economic Financial and Transit Department of the League of Nations, *International Currency Experience, Lessons of the Inter-War Period*, Liga de las Naciones, 1944, pp. 177-181; y Cleona Lewis, *Nazi Europe and World Trade*, Washington, 1945.

Aski fue la abreviatura para *Aüslander-Sonderkonten für Inlandszahlungen* (Cuentas Especiales de Extranjeros para Pagos Domésticos). El sistema, tal como fue descrito, fue establecido en diciembre de 1934. Los marcos *aski* fueron llamados también marcos de compensación y ambos términos son empleados indistintamente en este artículo.

el Hemisferio Occidental.³ Los lazos comerciales que existían entre los dos países, varias décadas antes de 1933, facilitaron las actividades económicas de los nazis. Banqueros, comerciantes, importadores y financieros alemanes, ocuparon puestos prominentes en la economía local. La buena disposición del hombre de negocios alemán para establecerse permanentemente en Brasil, juntamente con su laboriosidad y sus habilidades comerciales, le permitieron incrustarse firmemente en los círculos de negocios y del comercio exterior brasileños. La prosperidad de las comunidades alemanas en el sur del Brasil contribuyó al crecimiento global de esa región, y sirvió para aumentar el prestigio alemán.

La naturaleza complementaria del comercio brasileño-alemán —bienes manufacturados a cambio de materias primas— ocasionó un gran comercio antes de la primera Guerra Mundial. En 1913, Alemania ocupaba el tercer lugar en el mercado brasileño, después de la Gran Bretaña y Estados Unidos. La primera Guerra Mundial excluyó temporalmente a Alemania, que volvió durante los años veinte a rescatar su posición, sólo para perderla de nuevo en la depresión. Los nazis adoptaron medidas enérgicas para estimular la recuperación económica de Alemania, y para establecer el marco adecuado para la realización de los objetivos básicos —económicos y políticos— de Hitler, la *Lebensraum*.⁴ Bajo el sistema nazi, el Estado dominaba y controlaba completamente el comercio exterior, en apoyo de los objetivos políticos. El sistema operaba a través de un mecanismo muy complejo y elaborado de controles de cambio, equilibrio comercial bilateral, acuerdos de compensación y liquidaciones, trueques y subsidios a las exportaciones.

A los ojos de los norteamericanos, la característica más objetable del comercio brasileño-alemán era el empleo del sistema de marcos *aski*, que sometía cada transacción a la reglamentación y aprobación de una agencia del gobierno alemán. Este sistema permitía al *Reich* controlar su comercio de exportación e importación, comprando sólo productos esenciales, y excluyendo los que no eran necesarios para la economía. Así pudo Alemania obtener materias primas de Brasil, al tiempo que aseguraba un mercado para las manufacturas alemanas.

En la segunda mitad de la década de 1930, Alemania trató de negociar un acuerdo bilateral de compensación y liquidaciones con Brasil, para facilitar el sistema comercial alemán. Varias delegaciones comerciales alemanas visitaron el país entre 1935 y 1939, y la embajada alemana, el personal de los consulados y los bancos, se ocuparon en gran medida de asuntos comerciales. Representantes y agentes de ventas de empresas alemanas viajaron por Brasil en gran número. Antes de abandonar Alemania, estas personas acudían a escuelas y campos

³ William N. Simonson, "Nazi Infiltration in South America, 1933-1945" (tesis inédita de doctorado), Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia, 1964, 320 (citada en lo adelante como: Simonson, "Nazi Infiltration").

⁴ George N. Holm, *Economic Systems: A Comparative Analysis*. Nueva York, 1951, 330-358.

especiales para estudiar el Nacional Socialismo, para que pudieran representar fielmente al *Reich* mientras vendían sus productos.⁵

Los vigorosos esfuerzos de Alemania tuvieron éxito. En 1929 ocupaba el tercer lugar en el mercado brasileño, detrás de Estados Unidos y Gran Bretaña; pero en 1936 desplazó a esta última, tanto en las exportaciones como en las importaciones. Su porcentaje de las importaciones brasileñas subió de 12.69 en 1929 a 20.00 en 1939, en tanto que sus exportaciones pasaron de 8.76 a 12.00 en el mismo período. Esto se compara con el aumento de Estados Unidos en las importaciones brasileñas, de 30.14 % en 1929 a 35.55 % en 1939, y con un descenso de 42.22 % a 36.17 % en las exportaciones, en el mismo período.⁶

El empleo del sistema *aski* permitió a los alemanes ofrecer precios más favorables que sus competidores de Estados Unidos y Gran Bretaña. En mayo de 1938, los importadores brasileños, gracias al marco *aski*, se encontraron en posibilidad de comprar bienes alemanes a un precio 24 % más bajo de lo que hubiera sido el precio en marcos del *Reich*. Y debido a los subsidios y controles gubernamentales, los exportadores alemanes pudieron ofrecer términos atractivos que sus menos flexibles competidores no pudieron igualar. Podría argüirse que esto creó una situación comercial exclusiva que era nociva para el comercio mundial, pero el hecho era que un gran número de empresarios brasileños estaba obteniendo una ventaja para hacer que el gobierno de Vargas se enfrentara a una situación en la que sería políticamente inconveniente socavar el comercio. Otros países, como Estados Unidos, se encontraban insatisfechos porque el sistema alemán afectaba desfavorablemente sus exportaciones. Se quejaban de que el sistema *aski* no solamente restringía el comercio, sino que no contribuía con las divisas que Brasil necesitaba desesperadamente para pagar a los tenedores de bonos brasileños, comerciantes que operaban con monedas libres e intereses originados de varios préstamos externos. Dentro del gobierno brasileño las opiniones estaban lo suficientemente divididas como para asegurar la continuación del comercio a falta de un sustituto igualmente provechoso.⁷

La campaña comercial alemana apoyó los objetivos políticos nazis en Brasil y en el resto de América Latina. Fortaleciendo los lazos comerciales, los nazis trataban de estimular una actitud política favorable a los intereses y la política exterior alemanes.⁸ La atmósfera cordial que originaba del incremento del comercio, ayudaba a los esfuerzos nazis por obtener el control de las comunidades de inmigrantes alemanes en Brasil, y le permitía a Alemania competir más efectivamente, en el nivel político, con Estados Unidos y Gran Bretaña. Después de que el

⁵ Simonson, "Nazi Infiltration", 332-333.

⁶ Henry W. Spiegel, *The Brazilian Economy*. Filadelfia, 1949, 127.

⁷ *Foreign Relations, 1938*, V, pp. 346, 350-351; Oswaldo Aranha a Summer Wellers, 14 de septiembre de 1938, Archivo de Oswaldo Aranha (Río).

⁸ Simonson, "Nazi Infiltration", 346-347.

gobierno y el pueblo brasileños se alarmaron ante la infiltración nazi, en 1938, la importancia de Alemania como asociado comercial obligó a Brasil a mantener relaciones afables, aun cuando atacase las actividades nazis dentro del país.⁹

La recomendación que hicieron a la *Wilhelmstrasse* los representantes diplomáticos alemanes en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, tras su reunión anual en Montevideo, en julio de 1938, revelaba claramente la importancia del comercio en la política exterior del *Reich*. Estos representantes predecían que las medidas antialemanas, que a la sazón estaban adoptando los gobiernos sudamericanos, continuarían por varios años. Hacían notar que a estos gobiernos les preocupaba que Alemania estuviese persiguiendo "objetivos de poder" en América del Sur. En consecuencia, era "necesario que Alemania negara terminantemente tales intenciones... y se limitara a los objetivos económicos y culturales". En esta forma habría, en su opinión, "posibilidades de éxito, particularmente en el campo económico".¹⁰ Hicieron otras recomendaciones, tratando de evitar un conflicto político público, y suavizaron el efecto de las restricciones contra el partido nazi y las organizaciones alemanas, al tiempo que continuaban promoviendo en el área los objetivos políticos de Alemania.¹¹

A mediados de junio de 1935, el gobierno brasileño había celebrado un arreglo informal de compensación con Alemania, a pesar de haber firmado el acuerdo de comercio recíproco con Estados Unidos, en febrero del mismo año. El ministro de Hacienda, Artur de Souza Costa, defendió esta medida afirmando que ciertos intereses comerciales brasileños dependían de sus exportaciones a Alemania, bajo el sistema de compensación del café, algodón, cacao, tabaco, pieles y grasas, en tanto que otros dependían de la importación de bienes alemanes. El Banco de Brasil manejaba las divisas relacionadas con el comercio exterior y debía adoptar medidas para proteger a otros socios comerciales. El Departamento de Estado de Estados Unidos protestó ante el gobierno brasileño, alegando que el arreglo de compensación podría colocar en situación desventajosa a los comerciantes norteamericanos. Su protesta, sin embargo, no tuvo éxito.¹²

En abril de 1936, Brasil anunció que estaba considerando la negociación de un acuerdo comercial provisional con Alemania, que establecería un sistema de cuotas para el comercio brasileño-alemán. Supues-

⁹ Para una discusión acerca de la campaña antinazi del gobierno brasileño ver Frank D. McCann, "Vargas y la destrucción de la Integralista brasileña y los partidos nazis, 1938", *The Americas*, abril, 1969.

¹⁰ Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Documents on German Foreign Policy*, Serie D, V, 863-864 (en adelante citados como *DGFP*, D, V).

¹¹ En *ibid.*, 830, 874-875, 880-882, 886-889, 891-893, se puede consultar el papel del comercio en la política exterior de Alemania.

¹² George A. Gordon, 19 de junio de 1935, *Foreign Relations*, 1935, IV, 376-378; Gordon, 21 de junio de 1935, *ibid.*, 379; Gordon, 22 de junio de 1935, *ibid.*, 379-381; Robert M. Scotten, 31 de julio de 1935, *ibid.*, 381-382.

tamente, el principal objetivo del acuerdo sería el de deshacerse del algodón que se había acumulado en Alemania bajo el sistema de compensación. Estados Unidos inmediatamente alegó que el acuerdo colocaría a Alemania, y sus monedas inconvertibles, en una posición favorable en el mercado brasileño, con perjuicio de países que, como Estados Unidos, evitaban el sistema de compensación. Tal acuerdo tendría un efecto adverso para el comercio brasileño-norteamericano, y se opondría al espíritu, si no a la letra, del acuerdo de comercio recíproco de 1935. Berlín presionó en favor de que se firmara enseguida el acuerdo, adoptando en ocasiones una "actitud muy dramática y amenazadora". Según se afirma, aun Hitler intervino en las negociaciones.¹³

Los alemanes se negaron a aceptar la sugestión brasileña de que se excluyeran del acuerdo ciertos artículos que usualmente se importaban de Estados Unidos. Las pláticas se celebraban en secreto, y el embajador norteamericano en Río tenía grandes dificultades para obtener información detallada acerca del acuerdo propuesto. Los alemanes trataban de forzar la firma del acuerdo antes de que Estados Unidos tuviera tiempo de declarar su posición, y aun antes de que el asunto se discutiera plenamente dentro del propio gobierno brasileño. Sólo tras grandes esfuerzos, pudo el embajador norteamericano obtener una garantía de que el acuerdo no se firmaría hasta que el gobierno de Estados Unidos hubiese expresado sus puntos de vista.¹⁴

Como resultado de la insistencia norteamericana en que el arreglo propuesto contravenía el acuerdo de 1935, y la política de no discriminación invocada por Brasil y Estados Unidos, el gobierno brasileño abandonó su intención de firmar un acuerdo comercial formal con Alemania. En lugar de ello, secretamente celebró un arreglo informal que contenía esencialmente los mismos términos.¹⁵

Las cifras de comercio para 1936 indicaban que, por primera vez desde la primera Guerra Mundial, Estados Unidos había perdido su liderazgo en el mercado brasileño. Las ventas norteamericanas representaban el 22.2 % de las importaciones brasileñas, ascendiendo a 54 667 000 dólares. Por su parte, la Alemania nazi vendió bienes por valor de 57 593 000 dólares, que representaban el 23.5 % del total. La balanza comercial cambió en forma correspondiente. La balanza de Brasil con Alemania se volvió crecientemente desfavorable en 1935 y 1936, tras haber sido favorable antes; en cambio, la balanza con Estados Unidos, que usualmente era favorable, tras un ligero retroceso en 1935

¹³ Gibson, 30 de mayo de 1936, *ibid.*, 1936, V, 257-258.

¹⁴ *Ibid.*; Gibson, 31 de mayo de 1936, *ibid.*, 258-259; B. Sumner Welles a Gibson, 1 de junio de 1936, *ibid.*, 261-263.

¹⁵ Welles a Gibson, 1 de junio de 1936, *ibid.*, 259-261; W. R. Manning a Laurence Duggan, 20 de junio de 1936, 632.6231/100, Archivos del Departamento de Estado de Estados Unidos, Archivos Nacionales, Washington, D. C. (en adelante, todas las referencias a documentos del Departamento de Estado se citarán por número de archivo). El folio 632.6231 contiene muchos documentos relativos al comercio brasileño-alemán.

se hizo aún más favorable para Brasil en 1936. Ahora Alemania estaba vendiendo a Brasil más de lo que le compraba, en tanto que con Estados Unidos ocurría lo contrario.¹⁶

En abril de 1937, Brasil y Alemania iniciaron negociaciones tendientes a renovar el acuerdo informal, comercial y de compensación. El Departamento de Estado de Estados Unidos resumió sus objeciones en un *aide-memoire*, en el que enfatizaban las desventajas que el arreglo existente implicaba para los comerciantes norteamericanos. Urgía a Brasil a denunciar el arreglo de compensación, y a remplazarlo con un acuerdo formal de comercio sobre líneas liberales, en el que se estableciera el pago de las mercancías con monedas convertibles, reducciones recíprocas de aranceles y restricciones cuantitativas, y especialmente la eliminación de los marcos no convertibles y los subsidios.¹⁷ El gobierno alemán inició una campaña muy activa, ofreciendo atractivos alicientes para aumentar sus importaciones de productos brasileños, a fin de obtener una decisión favorable del gobierno de Getulio Vargas. La presión, proveniente de fuentes alemanas y brasileñas por igual, se volvió "tremenda", a pesar de lo cual el gobierno brasileño, como una concesión a Estados Unidos, notificó a la embajada alemana que el arreglo de compensación existente sólo se extendería por tres meses, en tanto se hacía un estudio exhaustivo de las objeciones norteamericanas.¹⁸

A sugestión de Oswaldo Aranha, a la sazón embajador en Estados Unidos, el ministro de Hacienda, Souza Costa, fue a Washington a mediados de julio, a discutir las relaciones económicas en general, y el arreglo brasileño-alemán de compensación en particular. El régimen nazi protestó vehementemente por esta "intervención injustificada e injusta" de Estados Unidos en las relaciones comerciales del *Reich* con Brasil.¹⁹ Al final de las discusiones, Aranha, en nombre de su país, prometió la ejecución plena del acuerdo recíproco de febrero de 1935, "en su letra y en su espíritu". Brasil no permitiría que los bienes alemanes que competían con las exportaciones norteamericanas se vieran favorecidos por subsidios directos del gobierno alemán. Insistió en que la compensación era un expediente necesario, pero temporal, y en que las autoridades brasileñas la regularían para evitar una dislocación del co-

¹⁶ Banco do Brasil, *Relatório, 1938* (Río de Janeiro), 276, 281; Donald W. Giffin, "The Normal Years: Brazilian-American Relations, 1930-1939" (tesis doctoral inédita), Universidad Vanderbilt, 1962, 288-290 (en adelante citada como: Giffin, "Normal Years"). Consúltese a Giffin en cuanto a la explicación de las cifras del *Relatório*, 271, nota 21. El Departamento de Estado afirmó que las cifras del *Relatório* estaban sobrevaluadas, porque se basaban en marcos de compensación (*aski*) y no en reichsmarcos; según las estimaciones del Departamento de Estado, las cifras reales eran aproximadamente un 18 % menores. Pero las cifras del *Relatório* indican cambios relativos, y dan una idea de lo que en opinión del gobierno brasileño estaba ocurriendo con el comercio de su país.

¹⁷ Cordell Hull a Scotten, 12 de mayo de 1937, *Foreign Relations, 1937*, V, 323-326.

¹⁸ Scotten, 27 de mayo de 1937, *ibid.*, 326; Scotten, 1 de junio de 1937, *ibid.*, 327; Scotten, 4 de junio de 1937, *ibid.*, 327-329; Scotten, 4 de junio de 1937, *ibid.*, 329-330.

¹⁹ Welles a Hans Heinrich Dieckhoff, 21 de julio de 1937, 632. 6231/225A.

mercio con los países que operaban a base de monedas convertibles. Para mejorar la ejecución del acuerdo recíproco, aceptó la creación de dos comités, uno en Nueva York y el otro en Río de Janeiro, integrados por hombres de negocios de ambos países, que estudiarían los problemas comerciales y harían recomendaciones.²⁰ A cambio de estas promesas, aunque ello no se asentó oficialmente, Estados Unidos convino en vender hasta 60 millones de dólares en oro al Brasil, en un período de cinco años, y en proporcionarle divisas contra ese oro. Los alemanes acusaron de inmediato a Washington de utilizar créditos en oro "para obtener influencia sobre la forma del comercio brasileño con otros países".²¹

Cuando se aproximaba la terminación de la extensión de tres meses del acuerdo de compensación brasileño-alemán (el 5 de septiembre de 1937), Alemania empezó a presionar fuertemente a Brasil para que renovara el acuerdo por un año más, sin limitaciones en el valor de las exportaciones brasileñas. Alemania contemplaba un aumento sustancial en el valor de tales exportaciones en sus nuevas cuotas para los productos brasileños. Brasil quería cuotas con límites de valor y cantidad, porque el acuerdo existente sólo limitaba las compras en cuanto a la cantidad, permitiendo que Alemania controlara el flujo de los marcos de compensación a la economía brasileña, aumentando los precios. Este método servía para mantener a Brasil en una situación de excedentes de compras, haciendo que la balanza comercial apareciese artificialmente favorable a Alemania.

Siguieron varios meses de negociaciones, durante los cuales el arreglo de compensación se extendió por acuerdos verbales celebrados de tiempo en tiempo. Los negociadores enfrentaban la triple dificultad de obtener una fórmula aceptable para ambas partes y para Estados Unidos, en los términos del acuerdo de 1935 y la nota de Aranha de julio de 1937.

Los brasileños, a quienes el Departamento de Estado presionaba a cada momento, trataron de obtener de Alemania la promesa de que no subsidiaría las exportaciones, y de que regularía su comercio en forma tal que no se dislocara el comercio de Brasil con los países de monedas convertibles. Los alemanes estaban dispuestos a garantizar que el gobierno del *Reich* no subsidiaría directamente las exportaciones, pero no incluirían en la garantía los subsidios indirectos privados.²² De acuerdo con las informaciones de Washington, las contribuciones obligatorias de las industrias alemanas financiaban el programa alemán de subsidios, aun cuando el *Reich* alegaba que tales contribuciones eran

²⁰ Oswaldo Aranha a Hull, 14 de julio de 1937, *Foreign Relations, 1937*, V, 334-336. Véase también el archivo Artur de Souza Costa, Archivo Oswaldo Aranha (ésta es una colección privada, que posee la familia Aranha, Río de Janeiro).

²¹ *The New York Times*, 20 de julio de 1937, 39; Asociación Brasileño-Norteamericana (Nueva York), *Brasil*, vol. 9, núm. 106 (agosto de 1937), 6-7; John M. Blum, *From the Morgenthau Diaries: Years of Urgency, 1938-1941*. Boston, 1965, 493.

²² Hull a Caffery, 9 de septiembre de 1937, *Foreign Relations, 1937*, V, 342-343.

voluntarias. Si bien era nominalmente cierto que el gobierno del *Reich* no subsidiaba por sí mismo, una organización controlada por el gobierno administraba el llamado fondo "voluntario". El gobierno alemán había demostrado su capacidad para asumir responsabilidad por las actividades de la organización del fondo "voluntario", cuando en 1936 Berlín aseguró a Washington que "no se darían subsidios públicos, ni privados, a las exportaciones alemanas a Estados Unidos".²³ El Departamento de Estado deseaba una garantía similar para Brasil, pero los alemanes se negaron a darla.

Hacia fines de 1937, era claro que las extensiones temporales del acuerdo brasileño-alemán estaban sirviendo tan bien como un acuerdo formal. Alemania no sólo conservaba su posición, sino que había podido aumentar su participación en el mercado brasileño, a pesar de un incremento de las exportaciones norteamericanas. Tanto Alemania como Estados Unidos aumentaron sus participaciones en el mercado brasileño, a costa de otras naciones. Las exportaciones norteamericanas aumentaron en 22 millones de dólares sobre el nivel de 1936, en tanto que las alemanas aumentaron en 21 millones. En términos porcentuales, estas ganancias elevaban la participación de Estados Unidos, en el mercado brasileño, al 23.12 % del total, y la de Alemania al 23.88 %.²⁴ Estas cifras confirmaban los informes sombríos de los diplomáticos norteamericanos, relativos a la ejecución del acuerdo de 1935. Algunos miembros de la comunidad empresarial norteamericana en Brasil declararon que el comercio de compensación había anulado todos los beneficios derivados del Acuerdo de Comercio Recíproco, que calificaban de un verdadero fracaso. Las quejas de los hombres de negocios norteamericanos, y los informes consulares procedentes de Brasil, recordaban continuamente al Departamento de Estado la importancia de proteger al comercio norteamericano contra la competencia desleal.²⁵

No pudiendo encontrar una fórmula aceptable para sus dos asociados comerciales principales, los brasileños probaron un nuevo camino. El embajador Aranha sugirió que el meollo del problema no se encontraba en los subsidios a las exportaciones alemanas, sino en la subvaluación del marco de compensación por el Banco del Brasil. Según afirmó, el gobierno planeaba elevar lentamente el costo del marco de compensación, relacionándolo directamente con el dólar, para que su

²³ Welles a Caffery, 3 de noviembre de 1937, *ibid.*, 345-346; Caffery a Aranha, 19 de febrero de 1938, Archivo Oswaldo Aranha.

²⁴ Banco do Brasil, *Relatório*, 1938, 276, 281.

²⁵ Para lo relativo a las condiciones económicas en Brasil, durante 1937-1938, se pueden consultar los siguientes legajos en el Departamento de Estado: (1) Informe de Norbert A. Bogdan, de la J. Henry Schoroeder Banking Corp., 10 de enero de 1938, en Dugan a Herbert Feis, 15 de enero de 1938, 832.00/1168; (2) Scotten, 26 de enero de 1938, 832.00/1163. (Este es un estudio de la situación económica y política, realizado por la embajada norteamericana en Río de Janeiro); (3) Informe sobre Brasil, de la Bankers Trust Company de Nueva York, en H. V. Johnson (Londres), 9 de mayo de 1938, 832.00/1168; (4) Groves a Hawkins, 2 de febrero de 1938, 611.3231/1168.

valor fluctuara como el de una moneda convertible. El Departamento de Estado comentó que, aun cuando los esfuerzos del Brasil por controlar el valor del marco de compensación ayudarían en algo, el Departamento estaba "más preocupado por ahora" por la cuestión del comercio subsidiado.²⁶

La posición alemana se endureció tras la llegada a Río de Janeiro del nuevo embajador alemán, Karl Ritter, en diciembre de 1937. Ritter se negó a firmar acuerdo alguno en relación con los "subsidios indirectos", y expresó claramente la posición de su gobierno: "Alemania no está obligada a comprar café ni algodón brasileños, y si Brasil interfiere con la ejecución del arreglo de los marcos de compensación, Alemania comprará café y algodón en otras partes".²⁷ Alemania demostró su importancia para la economía brasileña reduciendo sus compras de algodón. Inmediatamente, el *Itamarati* (el Ministerio de Relaciones Exteriores) y el Ministerio de Hacienda se inundaron con cartas de los hombres de negocios brasileños que protestaban por la política del gobierno en relación con el comercio alemán. Enfrentando la obstinación alemana y la oposición doméstica, aparentemente el gobierno brasileño resolvió mantener el *statu quo*. Parece haber sido un axioma de la política administrativa brasileña el de que, cuando se enfrenta una situación difícil, es preferible demorarlo todo, hasta que las cosas se resuelvan solas.

El Departamento de Estado reclamó al *Itamarati*, en febrero de 1938, que "Brasil no estaba jugando limpio... en este asunto". Aunque ello molestó a los brasileños, los representantes norteamericanos les dijeron que "Brasil tenía demasiado temor de la actitud de los alemanes, y que si Brasil realmente tomaba la iniciativa en este asunto, descubriría que los alemanes consideraban al mercado brasileño tan importante como los brasileños consideraban para ellos el mercado alemán".²⁸ Ante la persistencia de la política brasileña de no hacer nada, el embajador norteamericano, Jefferson Caffery, sugirió que Estados Unidos adoptara una actitud más firme. Opinó que los miembros de la misión Souza Costa a Estados Unidos, de julio de 1937, habían obtenido la impresión de que Washington no contraatacaría si Brasil continuaba el arreglo de compensación con Alemania.²⁹ Y en virtud de que Estados Unidos no empleaba presiones económicas, los líderes brasileños francamente consideraban que "la totalidad de los múltiples argumentos esgrimidos durante los últimos años eran 'pura literatura'".³⁰

En septiembre de 1937, Aranha había descrito la política exterior de Estados Unidos como "débil y lamentable"; opinaba que el gobierno

²⁶ Walter F. Donnelly a Caffery, 28 de enero de 1938, 632.6231/239; Caffery a Aranha, 19 de febrero de 1938, Archivo Oswaldo Aranha; Hull a Caffery, 3 de febrero de 1938, *Foreign Relations, 1938, V*, 389-390.

²⁷ Caffery, 11 de enero de 1938, *ibid.*, 382-383.

²⁸ Scotten, 23 de febrero de 1938, *ibid.*, 390-392.

²⁹ Caffery, 25 de febrero de 1938, *ibid.*, 392-393.

³⁰ Caffery, 6 de mayo de 1938, *ibid.*, 344-347.

norteamericano no protegería los "verdaderos intereses del país". Además, desde que Getúlio Vargas estableció el Estado Nôvo (el 10 de noviembre de 1937), Estados Unidos se había obligado a apoyar al nuevo régimen.³¹ El subsecretario Welles rechazó de plano una acción coercitiva, y prefirió aceptar, como garantía, la afirmación del embajador brasileño de que el Brasil no firmaría un nuevo acuerdo de compensación con Alemania. Creía que, puesto que la política norteamericana había logrado "ciertos resultados definitivos", no había necesidad de cambiarla.³² Y como los brasileños estaban seguros de que podrían continuar su comercio de compensación con Alemania, sin perder su mercado norteamericano, decidieron no negociar un nuevo acuerdo comercial. Simplemente continuaron operando con el arreglo existente, sobre una base "temporal", hasta que la guerra terminó con el comercio en 1939.

Estados Unidos había evitado la firma de un nuevo acuerdo, pero no había podido evitar la expansión del comercio de compensación brasileño-alemán, y tampoco pudo obtener garantías de igual oportunidad para los exportadores norteamericanos en el mercado brasileño.³³

Durante 1938, Brasil no pudo comprar suficientes bienes alemanes para equilibrar las compras alemanas de café, algodón, cacao, etc., y el Banco de Brasil acumuló un gran acervo de marcos de compensación, comprados a los exportadores como adelanto al pago en bienes que haría Alemania. Tratando de controlar y reducir su posición de compras excesivas de marcos, el Banco adoptó en junio varias medidas que restringían las importaciones de Alemania. Además insistió en que todas las compras alemanas de algodón se hicieran en divisas convertibles. Los alemanes, decididos a mantener al Banco con su exceso de marcos, cambiaron al cacao, y compraron 300 000 sacos a precios mayores que los ofrecidos por otros compradores. Esta cantidad representaba siete veces más cacao que el adquirido por Alemania en 1937. El 22 de junio, el Banco suspendió las compras de marcos de compensación. Alemania consideró esto como una medida auspiciada por Estados Unidos, y contraatacó con la completa suspensión de comercio con el Brasil. La carta decisiva de Berlín le dio la victoria. Brasil no podía permitirse perder el mercado alemán, aun cuando los pagos fuesen lentos y los brasileños no necesitasen muchos de los artículos que se encontraban en la lista de los bienes disponibles. El 20 de julio de 1938, el Banco de Brasil anunció su disposición de aceptar de nuevo los marcos de compensación.³⁴

³¹ Aranha a Getúlio Vargas, 24 de septiembre de 1937 y 24 de noviembre de 1937, Archivo Oswaldo Aranha.

³² Welles a Caffery, 2 de junio de 1938, *Foreign Relations, 1938, V, 347-349*.

³³ Giffin, "The Normal Years", 312-324, hace un relato detallado, día a día, de las negociaciones entre Brasil y Estados Unidos, hasta 1939.

³⁴ Caffery, 2 de junio de 1938, *Foreign Relations, 1938, V, 394*; Caffery, 15 de junio de 1938, *ibid.*, 394-395; Caffery, 22 de junio de 1938, *ibid.*, 350; Caffery, 22 de julio de 1938, *ibid.*, 353.

Alemania había obtenido una victoria en la triple guerra comercial, pero Brasil había podido reducir considerablemente su posición excedente de marcos (de 22 millones de marcos el 22 de junio de 1938, a 5 millones el 20 de julio). Brasil intentó entonces mantener sus tenencias de marcos de compensación en un nivel bajo, prohibiendo su empleo en las compras de algodón, cacao y café. Pero en los últimos meses de 1938 la crisis checoslovaca estaba afectando los patrones comerciales del país, y originando un creciente problema de divisas, que obligó a Brasil a permitir las compras de marcos de compensación en los productos antes prohibidos. Hacia fines de año, Alemania controlaba todavía una participación importante en el mercado brasileño (24.98 %), mayor que la de Estados Unidos (24.12 %), pero la diferencia se estaba acortando.³⁵

Como resultado de la visita del ministro de Relaciones Exteriores, Aranha, a Washington en febrero de 1939, Brasil reanudó sus esfuerzos por reducir la acumulación de marcos de compensación en el Banco de Brasil, y por restablecer las operaciones con divisas convertibles.³⁶

Como parte de un programa de cooperación económica entre Estados Unidos y Brasil, Aranha dio seguridades de que su país reduciría su comercio con Alemania. Pero a causa de la oposición de los intereses económicos que dependían de tal comercio, y de la persistente campaña alemana de grandes compras de algodón, cacao y otros productos, se avanzó muy poco en cuanto a cumplir la promesa de Aranha. Entretanto, Alemania continuaba instando a Brasil a que firmara un nuevo acuerdo comercial.

Las numerosas maniobras, programas y negociaciones económicas que empleaban Brasil, Alemania y Estados Unidos, se volvieron más bien académicas a medida que Europa se aproximaba decididamente a la guerra, en 1939; de hecho, habían sido más bien académicas desde principios de 1938, cuando Brasil decidió ignorar las objeciones norteamericanas y continuar el arreglo de compensación sobre una base "temporal". Con la iniciación de la guerra, en septiembre de 1939, el comercio regular entre Alemania y Brasil se suspendió, y Brasil denunció el acuerdo de compensación "temporal", en diciembre. La posible renovación del comercio alemán después de la guerra, se convirtió en un problema diplomático de considerable importancia durante los años cuarenta, pero la competencia efectiva con el comercio norteamericano no cesó hasta la década de 1950.

³⁵ Banco do Brasil, *Relatório, 1938*, 276, 281.

³⁶ Aranha ascendió a ministro de Relaciones Exteriores en marzo de 1938. Se encuentra un estudio de las políticas de Aranha en F. D. McCann, "Brazil and the United States and the Coming of the Second World War, 1937-1942" (tesis doctoral inédita), Universidad de Indiana, 1967. Su viaje de 1939 a Estados Unidos se trata en el Capítulo IV.