

Oswaldo Aranha y la deuda externa brasileña: auditoría y diversificación comercial* **

*Oswaldo Aranha e a dívida externa brasileira: auditoria e
diversificação comercial*

*Oswaldo Aranha and Brazilian foreign obligations:
audit and trade diversification*

Günther Richter Mros***

RESUMEN

Este artículo aborda la relación entre las acciones de política exterior de Brasil emprendidas por el gobierno de Getúlio Vargas a partir de 1930, y la fuerte influencia de la auditoría de la deuda externa realizada en el período en que Oswaldo Aranha fue ministro de Hacienda (1931-1934). Analiza, además, la participación de Aranha, ya como embajador, en la firma del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, motivado, según las fuentes, por la fortaleza del dólar tras el fin del patrón oro, por un lado, y por el costoso compromiso de Brasil a causa de sus bonos de deuda en posesión de los acreedores estadounidenses, por el otro.

Palabras clave: Brasil, relaciones económicas internacionales, deuda externa, comercio exterior.

RESUMO

Este artigo trata da relação entre as ações empreendidas pelo governo de Getúlio Vargas na política exterior do Brasil, a partir de 1930, e a forte influência da auditoria da dívida externa realizada no período em que Oswaldo Aranha foi ministro da Fazenda (1931-1934). Tratamos, ainda, da busca de Aranha, já como embaixador, pela assinatura de acordo de livre-comércio com os Estados Unidos, motivado, segundo fontes, pela força do dólar após o término do padrão-ouro, de um lado, e pelo comprometimento oneroso do Brasil com os títulos da dívida em posse de credores americanos, de outro.

* Este artículo es un extracto de la disertación de maestría defendida en 2011 en la Universidad de Brasilia.

** Traducido por Eduardo Madrid, IDEHESI-UBA-CONICET.

*** Becario CAPES PDSE en Historia (PPGH / UFSM) de marzo a julio de 2017.

Profesor del curso de Relaciones Internacionales de la Universidade Federal de Santa Maria.

Palavras-chave: Brasil, relações econômicas internacionais, dívida externa, comércio exterior.

ABSTRACT

This article attempts to understand the relation between the actions undertaken by the Getúlio Vargas foreign policy, since 1930, and the strong influence of the audit of foreign obligations accomplished during the period in which Oswaldo Aranha was the finance minister (1931-1934). This study considers Aranha's efforts, now as Brazil's ambassador, for a free-trade agreement with the United States were motivated, according to documental sources, on one hand by the strengthening of the US dollar after the gold pattern end, and, on the other hand by the costly commitment of Brazil with the debt bonds owned by American creditors.

Keywords: Brazil, international economic relations, foreign obligations, foreign trade.

Introducción

La participación de Oswaldo Aranha en los principales eventos vinculados a las relaciones internacionales de Brasil desde la llegada de Getúlio Vargas al poder no estaba condicionada al cargo que ejercía en el gobierno. Esto, por cierto, se debió a su vieja amistad con el presidente Vargas, que se remonta a los tiempos en que se conocieron como abogados, en Uruguayana, en la frontera *gaúcha* con la Argentina (Abreu; Lamarão, 2007, p. 19). Esa amistad transformó a Oswaldo Aranha en uno de los principales interlocutores del gobierno de Vargas.

Después del derrocamiento de Washington Luis, en 1930, y la consolidación de Vargas como presidente del gobierno provisional, Aranha asumió en el área de Justicia llevando consigo la experiencia adquirida en el gobierno de Rio Grande do Sul. Rápidamente, ejerció diferentes roles en Hacienda y después en la carrera diplomática y, en ambos cargos, se transformó en uno de los principales actores en el proceso de auditoría e intentos de solución del problema de la deuda externa.

En este artículo, presentamos a Oswaldo Aranha en un recorrido histórico desde su formación en la política regional de Rio Grande do Sul hasta su nombramiento como canciller en el Estado Novo. La proximidad y la amistad con Getúlio Vargas le permitieron ejercer una gran influencia en las decisiones del presidente, y constituirse en un actor esencial del proceso histórico.

El siguiente aspecto a ser abordado será el de la deuda externa. La manera como el tema fue tratado por el presidente Vargas y por Oswaldo Aranha, ya sea por ideas propias, por coyunturas externas, o por ambas, hicieron del

episodio algo innovador en las relaciones financieras internacionales de Brasil en aquellos años. De este modo, se intentan exponer las principales características del problema, así como las consecuencias inmediatas para la economía brasileña y la política exterior.

La línea argumentativa presentada en este artículo se refiere al hecho de haber utilizado la política diplomática brasileña como herramienta de acción del Estado en la economía mediante dos niveles de acción conjunta: por un lado, en la actividad comercial, en busca de diversificación y calificación tanto de las importaciones como de las exportaciones; por el otro, en la solución de la deuda con recursos preferentemente vinculados al desempeño de la industria nacional.

Oswaldo Aranha: el ministro de la crisis

Oswaldo Euclides de Souza Aranha nació en Alegrete, Rio Grande do Sul, el 15 de febrero de 1894. Transcurrió su infancia y adolescencia en la región de la frontera hasta que fue a estudiar al colegio militar. Se formó en la Facultad de Derecho de Rio de Janeiro en 1916, y al año siguiente abrió su estudio de abogado en la ciudad de Uruguayana, donde conoció al también abogado Getúlio Vargas.

Al comenzar la década de 1920, Aranha ya estaba involucrado con la política riograndense, e incluso había participado en los combates al lado de los *Castilhistas*¹ contra los libertadores², liderados por Assis Brasil. Aranha participó en los conflictos de 1923 y, en los años siguientes, continuó luchando contra los tenientes que habían sido expulsados de São Paulo y se habían dirigido a Rio Grande do Sul.

Vinculado con esos acontecimientos, Oswaldo Aranha se inició en la política como intendente³ de su ciudad natal, Alegrete, entre 1925 y 1927, y diputado federal electo por el Partido Republicano Riograndense (PRR) en 1927. Cuando Vargas asumió la presidencia del estado de Rio Grande do Sul, lo invitó para nombrarlo secretario de justicia y de interior (Abreu; Lamarão, 2007).

Los tenientes y Assis Brasil fueron testigos de la capacidad de Oswaldo Aranha en concertar alianzas, inclusive con sus antiguos enemigos. Lo mismo sucedió con los oficiales que participaron de la Alianza Liberal que intentaba

¹ Grupo que defendía la permanencia de Borges de Medeiros en la presidencia del Estado y que lleva ese nombre por su mentor, el dirigente político Júlio de Castillos.

² Opositores de los *castilhistas* que no aceptaban la quinta reelección consecutiva de Borges de Medeiros para la presidencia del Estado de Rio Grande do Sul.

³ Antiguo cargo del jefe del poder ejecutivo municipal que en la actualidad se denomina prefecto.

vencer a Júlio Prestes, el candidato de Washington Luís en las elecciones fraudulentas de 1930. La participación de los tenientes en el episodio adquirió todavía mayor relevancia cuando éstos asumieron el brazo armado del movimiento destituyente, ante el ofrecimiento de Aranha. Según su criterio, el uso de las armas era la única alternativa posible (Hilton, 1994, p. 2).

Oswaldo Aranha comprendía, aún muchos años después de los hechos ocurridos en 1930, que la revolución iniciada aquel año era un punto de inflexión en la historia brasileña:

“La revolución de octubre de 1930 fue, como la independencia, la regencia y la abolición de la esclavitud, un llamado a la realidad nacional. Este es el gran título de aquel movimiento que puede ser condenado en sus hombres, no todos liberados de ese pasado de enajenación y codicia, de vanidad e intolerancia, pero que se redime por su afirmación en la historia. Fue sin duda el objetivo más realista de nuestros movimientos políticos y provocó, aún a través de su período dictatorial de inspiración más internacional que nacional, el retorno del proceso actual del imperio de la ley popular, esencia de todo destino democrático como el de Brasil” (Aita; Axt, 1999, p. 261).

La personificación de Aranha como hombre de la revolución, como articulador político, tejiendo alianzas en torno al nombre de Getúlio, como estrategia militar –en abril de 1930 fue quien adquirió armamentos para el movimiento, comprándolos en Checoslovaquia (Abreu; Lamarão, 2007, p. 20)– lo colocaba en el centro del gobierno que asumió el poder en noviembre de 1930. Vargas lo nombraría como su ministro de justicia.

Como ministro de justicia, Aranha participó del proceso de mayor institucionalización del Estado, creando la Orden de Abogados de Brasil (OAB). Ayudó también a crear la Ley Orgánica, que normalizaba la actuación del gobierno provisional, dando al ejecutivo los poderes no sólo de ejecutor, sino también de legislador, hasta la elección de una Asamblea Constituyente.

Un año después de iniciado el gobierno provisional, Aranha asumió el Ministerio de Hacienda en lugar de José Maria Whitaker. Comenzó para él una nueva etapa en su carrera como hombre público, período de mayor complejidad entre aquellos que había vivido, y con una cuestión que le exigiría mucho esfuerzo: la renegociación de la deuda externa.

El enfoque con que comenzó su cargo en Hacienda, inicialmente, estaba imbuido de ideas políticas conservadoras y del tradicional liberalismo económico. Aunque aceptaba situaciones diferentes de lo que deseaba para Brasil, tal vez por fuerza de las circunstancias, jamás dejó de definirse como un liberal. Un ejemplo es el discurso que haría en 1947 en la Asamblea Legislativa de Rio Grande do Sul, cuando afirmaba:

“Los puertos abiertos por Don Juan VI al mundo, cuando llegó a Bahía, fueron cerrados, sistemáticamente, por todos sus infieles sucesores, incluidos los republicanos, contrariando los ejemplos de otros pueblos y hasta los deberes contraídos con la grandeza de Brasil y la convivencia mundial” (Aita; Axt, 1999, p.260).

Al asumir el Ministerio de Hacienda, en noviembre de 1931, Aranha se encontró con un desequilibrio en el balance de pagos que aumentaba gradualmente el porcentaje necesario del PBI para mantener el servicio de la deuda, exigiendo del gobierno la toma de préstamos en el exterior, los *funding loans*, para sustituir la pérdida de reservas. “Entre setiembre de 1929 y agosto de 1930, las reservas brasileñas cayeron a menos de la mitad (de 31 millones a 14 millones de libras) y, en 1931 se habían agotado” (Barreto, 2001, p.91).

En el Ministerio de Hacienda el nuevo ministro enfrentaba dos problemas principales: la deuda externa y la crisis del café. Ambos estaban relacionados, porque el café era el principal producto de exportación brasileño y atravesaba por la mayor crisis de su historia. Desde febrero de 1931, el gobierno estaba comprando los excedentes de la producción cafetalera y, en mayo del mismo año, Vargas había creado el Consejo Nacional del Café (CNC), que administraba el stock y la quema de los excedentes del producto (Hilton, 1994, p. 118-119).

Aranha se oponía a la política de intervención del gobierno en la economía, ya sea por cuestiones de formación, aunque fuera el producto de mayor importancia en la balanza comercial brasileña, pero tenía argumentos más sólidos para confrontar a esa política. A su juicio, la situación era financieramente insostenible, porque el sector cafetalero y el gobierno paulista no estaban en condiciones para mantener la política de quemar los stocks, y el gobierno federal no podía mantenerla por mucho tiempo, una vez que las reservas disminuyeran rápidamente. Vargas se convenció de que la apreciación de su ministro era correcta, transfirió la responsabilidad para la compra y la quema de los stocks al sector privado mediante el CNC y aumentó el impuesto de exportación del café un 50% (Hilton, 1994, p. 119).

La deuda externa recibida por el gobierno provisional en 1930 giraba en torno a los 237 millones de libras (US\$ 1,23 billón), de los cuales los británicos detentaban dos tercios de los títulos y los estadounidenses cerca de un tercio. El servicio de la deuda exigía casi el doble del saldo de la balanza comercial anual, por lo que Whitaker debió negociar un nuevo *funding* para mantener el servicio de la deuda. “Aranha, personalmente, no estaba a favor de un *funding*, y prefería vincular el servicio de la deuda externa a la capacidad efectiva del país

de poder pagarlo (...), pero la idea de abonar la deuda en su totalidad se terminó imponiendo” (Hilton, 1994, p. 120).

La intervención del ministro se caracterizó por el fuerte compromiso con los recortes de gastos y la búsqueda de la eficiencia de los servicios públicos. Esta política, además, no constituía una cuestión exclusiva de la actitud personal de Aranha, dado que fue estimulada en diferentes ministerios del gobierno. La reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores, con Afrânio de Mello Franco al frente, incluía cambios internos que beneficiaban al comercio y transformaron a Itamaraty en una herramienta importante para llevar a cabo las aspiraciones del gobierno provisional con relación al problema de la deuda.

“Después de los estudios basados en datos estadísticos sobre el importe de la renta consular, volumen y valor del intercambio comercial con Brasil, procesado a través de los principales puertos y ciudades donde manteníamos Reparticiones Consulares, muchas de esas Reparticiones fueron cerradas, otras fueron reducidas de categoría y varios Consulados Honorarios, con buena recaudación, fueron transformados en reparticiones de carrera.” (Castro, 2009, p. 310).

Lo afirmado anteriormente se refiere a decretos publicados en diciembre de 1930. La opción de eliminar gastos y profesionalizar el aparato público, surgía, por lo tanto, de la presidencia hacia todos los ministerios.

El análisis de los hechos referidos a la deuda externa y a la crisis económica brasileña en su totalidad merece la atención del estudioso de las relaciones internacionales de ese país. Es fácil percibir que “la imposibilidad de estudiar la economía brasileña en el período sin referencia a la inserción de Brasil en la economía mundial” (Abreu, 1990, p. 73), y su afirmación inversa, ambas son ciertas; no se pueden estudiar las relaciones internacionales de Brasil sin tener en cuenta las fuerzas profundas de la economía.

Después del cambio de José Maria Whitaker por Oswaldo Aranha, se concertó el tercer *funding loan*, siguiendo los consejos de Sir Otto Niemayer, personaje que se transformaría en la pieza clave no solamente por conseguir más de un *funding*, sino también en el lanzamiento, por parte del gobierno, del Proyecto Aranha.

Antes de continuar, sin embargo, con la exposición de los aspectos de la deuda externa, es necesario hablar de un hombre poco recordado por los historiadores que no tratan de temas económicos, el de Valentim Bouças. El fue parte de una comisión creada por el gobierno para resolver el importe de la deuda, mediante un estudio técnico minucioso de todos los contratos de préstamos de los gobiernos en los ámbitos federal, estadual y municipal. Esta comisión, un buen ejemplo del ascenso de la tecnocracia y de la burocracia

sobre el Estado patrimonialista, se llamaba Comisión de Estudios Financieros y Económicos de los Estados y Municipios y fue creada por el Decreto N° 20631 del 9 de noviembre de 1931. La secretaría técnica del organismo estaba vinculada al Ministerio de Hacienda.

Bouças (1891-1964) era contador, estudioso de temas financieros, que asumió la secretaría general de la comisión, y se transformó en uno de los principales consejeros de Vargas sobre temas económicos y publicó los principales estudios sobre la deuda externa de la época. En 1944 participó en las reuniones de Breton Woods y, más tarde, integró la misión Abbink hacia al final de los años 1940.⁴ Mucho de lo escrito en este artículo está fuertemente basado en la obra de Bouças: *História da Dívida Externa*, de 1950.

Los trabajos de la comisión son tan importantes e innovadores que podrían ser señalados como uno de los legados de la Era Vargas en el área económica. Por primera vez surgió la percepción de que “es preciso realizar una auditoría profunda y completa de la deuda externa cuando se inicia el proceso de renegociación” (Gonçalves, 2003, p. 119). El mismo autor de esta afirmación dividió los aspectos de la renegociación en seis etapas.

La suspensión del pago de la deuda externa pública en 1931 (federal, estadual y municipal) fue el primer momento de la renegociación. Siguió luego la renegociación de la deuda federal, también en 1931, por medio del tercer *fundings*, dejando afuera las deudas estaduais y municipales que estaban bajo auditoría; el Proyecto Aranha, como tercera etapa, en 1934; la deuda intencionalmente no pagada de 1937; una nueva etapa, mediante el nuevo proyecto, en 1940, que ataría el servicio de la deuda a la capacidad de pago del país, a su balanza comercial (viejo deseo de Oswaldo Aranha); y, finalmente, el Proyecto Souza Costa, en 1943 (gonçalves, 2003, p. 116-117).

El análisis de este artículo se guía por los aspectos vinculados a las tres primeras etapas, es decir, de 1931 a 1934. La situación que llevó al gobierno a negociar el tercer *fundings* estaba compuesta por una serie de acontecimientos. En primer lugar, estaban los saldos presupuestarios del gobierno de Washington Luís de 1927, 1928 y 1929, disminuidos por el plan monetario de ese gobierno de estabilización de la moneda, el mil-reis. Pero también contribuyó para esa situación la crisis de 1929, ante la fuerte retracción de las inversiones extranjeras y la caída en los precios del café.

Washington Luís se defendió, mediante una carta escrita desde el exilio, en 1932, afirmando que el programa que había impuesto al país era “bien conocido”. Había expresado sus términos en discursos en el Congreso y el presidente del ahora gobierno provisional, Getúlio Vargas, era Ministro de

⁴ Diccionario político: marxists Internet archive (accedido el 28/1/2011). Disponible en: http://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/b/boucas_valentim.htm.

Hacienda cuando ese plan se inició. Sobre la exposición de los motivos del entonces presidente Washington Luís, está disponible la citada carta manuscrita *ipsi literis* en la obra de Valentim Bouças (1950, p. 303-341).

La primera medida de mayor impacto del gobierno provisional en el área económica, fue, entonces, la suspensión inmediata del servicio de la deuda. El *default* se aproximaba y los saldos del pasado no podían ser modificados, como decía Washington Luís al final de su carta: “Esa fue la gestión financiera del último cuatrienio cuyas cuentas están publicadas, pueden ser investigadas, pueden ser juzgadas pero no pueden ser alteradas” (Bouças, 1950, p. 341).

La suspensión del servicio de la deuda era simplemente una suspensión, toda vez que el gobierno provisional, todavía bajo la junta gubernativa, no quería generar la impresión de que Brasil no asumiría los compromisos contraídos con los países acreedores. Ya el 26 de octubre de 1930, cuando Vargas fue designado por la junta, Afrânio de Mello Franco dirigió una circular a todo el cuerpo diplomático brasileño aclarando que el gobierno cumpliría con las obligaciones asumidas por el Estado:

“Debo comunicar también a V. (Exa.) que la Junta Gubernativa reconoce y acata todos los compromisos nacionales contraídos en el exterior, los tratados subsistentes con las potencias extranjeras, la deuda pública, externa e interna, los contratos vigentes y demás obligaciones legalmente constituidas.” (Barreto, 2001, p. 90).

Relacionado a los estudios de la comisión técnica, José María Whitaker buscó un entendimiento con los banqueros, mayormente los británicos, para la negociación del tercer *funding* argumentando que este sería tomado para cubrir los dos anteriores, de 1898 y 1914. La dificultad encontrada se refería al hecho de que los banqueros de Londres y Nueva York tenían percepciones diferentes respecto a los créditos garantidos y no garantidos.

Los de la modalidad garantida, tenían el compromiso del gobierno brasileño de ser tratados prioritariamente sobre otras modalidades de títulos o créditos. Los tenedores de esos títulos, por lo tanto, argumentaban que, mientras hubiese un ingreso superior a las obligaciones todavía pendientes, no había justificación para la suspensión de los créditos garantidos.

A esos banqueros Whitaker respondió que:

“(…) el Gobierno se sentía subordinado y había subordinado a la Nación a los más penosos sacrificios, a fin de que no le faltasen los recursos para cumplir de manera integral todos los compromisos; que, gracias a esta severa conducta, estaba en condiciones de realizar plenamente el servicio de todos los créditos brasileños, tanto los garantidos como los no garantidos, con el producto de los ingresos que recaudada; que esos

ingresos, sin embargo, eran recaudados en papel y no en oro, y en oro no podían ser transformados por la absoluta escasez de divisas de exportación; que, prácticamente, por lo tanto, dejaba de interesar la distinción entre créditos garantidos y no garantidos, analizada como prioridad en la aplicación de los ingresos, así admitida, no implicaría prioridad en la adquisición de divisas, y aunque implicase, esto no resolvería la cuestión, porque, asimismo, no se encontrarían en el mercado cambiario letras en cantidad suficiente para cumplir el servicio de la deuda externa.” (Bouças, 1950, 342-343).

El período de José Maria Whitaker fue, por lo tanto, casi totalmente dedicado a obtener el tercer *funding*, que no representaba más que un préstamo, aunque sin la renegociación de la situación calamitosa en que se encontraban las finanzas del país. La negociación del *funding* fue completada en la gestión de Oswaldo Aranha, en 1932.

El tercer *funding* fue negociado buscando una solución para el servicio inmediato de la deuda pública externa federal, excluyendo las deudas contraídas por estados y municipios, los que estaban bajo la auditoría de la Comisión de Estudios Financieros y Económicos. El *Wall Street Journal*, en una nota publicada el 16 de enero de 1932, se hacía eco de las ideas del nuevo ministro de Hacienda, Oswaldo Aranha:

“*Brasil reduce gastos*. El Ministro de Finanzas dice que con el presupuesto en equilibrio espera cumplir con las obligaciones. Las leyes recientemente sancionadas en Brasil han dado lugar a un presupuesto equilibrado en la economía, y el gobierno espera que esto permita al país cumplir con todas sus obligaciones internas y externas, según el Ministro de Finanzas Oswaldo Aranha (...) ‘El gobierno provisional ha concentrado sus esfuerzos en una serie de medidas diseñadas para lograr la estabilidad nacional, estatal y municipal’, dijo el Señor Aranha.”⁵

Los servicios de la citada Comisión de Estudios Financieros se pautaron en la necesidad de buscar la comprensión real de la deuda brasileña. Era el paso que debía y podía darse después de haber acordado el *funding*, y la situación encontrada por los miembros de la comisión fue desoladora.

No se encontraban en los archivos, de manera organizada, los contratos de todos los préstamos realizados en los ámbitos federal, estadual y municipal. Por el contrario, lo que se registró era la inoperancia de los negociadores de tales

⁵ The Wall Street Journal. 16/02/1932. Disponible en: <http://news.google.com/archivesearch>. (accedido en agosto de 2010).

préstamos. Los contratos, dispersos e incompletos, exigían un enorme esfuerzo de la comisión, contenían cláusulas onerosas, intereses impagables, comisiones sospechosas y obligaciones espurias. Como ejemplo, la cláusula de uno de esos contratos “otorgaba al banquero el derecho de, en caso de falta de pago de los intereses, cobrar, para sí mismo, los impuestos, y para ese fin la administración estaba obligada a entregar todos sus libros de registros contables” (Bouças, 1950, p. 350).

Los resultados de los estudios realizados por la comisión fueron publicados en dos volúmenes. Se logró la primera auditoría de la deuda externa de Brasil, completa y minuciosa. Se transformó en la herramienta para la acción de gobierno, y luego Oswaldo Aranha comenzó a esbozar un programa que fuese positivo para el país. El Proyecto Aranha, como fue conocido, era el tercer momento de la renegociación de la deuda externa desde la llegada del gobierno provisional al poder, en 1930.

En una carta escrita al presidente Getúlio Vargas, el 17 de mayo de 1933, Aranha hacía mención a la situación de la deuda y a la relación con los acreedores, y mencionaba el proyecto que ya había bosquejado con la colaboración de Otto Niemayer. El Proyecto Aranha fue el resultado de los cambios circunstanciales en el sistema financiero, percibidos con lucidez por el ministro.

“Les comuniqué a nuestros banqueros que no pagaríamos más en ORO, dado que los propios Estados Unidos habían adoptado este criterio. Como sabes, nuestros préstamos están en libras oro o en *dólares*, al *cambio oficial*. Se convirtió a libras y nuestros acreedores optaron por el pago en *dólares*, que se mantenía. Se convirtió ahora al *dólar*. Es verdad que el patrón aún no ha sido cambiado, pero está en realidad, roto, ya que no dan el *oro correspondiente* (...)

Sir Otto Niemayer da buenas informaciones sobre la aceptación del Proyecto que hemos elaborado, aquí en Rfo. Será la victoria.”⁶

El decreto 23.829 del 5 de febrero de 1934, desarrollaba los términos del Proyecto Aranha. Era necesario reconstruir las directrices concertadas en el servicio de la deuda, ahora basadas en los trabajos de la comisión técnica encargada de la auditoría. Dos días antes de la publicación del Decreto, Aranha se dirigió a Vargas explicando los motivos del proyecto, documento que demuestra cabalmente las ideas del ministro en cuanto a los rumbos del país. El documento 56, expuesto en la obra de Bouças (1950, p. 351-356), es un llamado

⁶ Carta de Oswaldo Aranha a Getúlio Vargas. Rio de Janeiro (Vol. XI/27), *CPDOC / FGV*, GV c 1933.05.17 (itálica en el original y versalitas propias).

a la pragmática realidad de la situación financiera de Brasil, como así también una propuesta de desarrollo.

Para Aranha, la necesidad de un proyecto que gestionara la situación financiera brasileña frente a sus deudas se justificaba por la imposibilidad de cumplir los términos del tercer *funding* por los gastos generados por el movimiento constitucionalista de São Paulo, que cerró el puerto de Santos, y por los problemas ocasionados por la sequía en el nordeste. Aún aceptando el aspecto paliativo de los *fundings*, Aranha reconocía que, al disponer de los dos volúmenes producidos por la comisión técnica, las posibilidades eran mejores y permitían presentar un proyecto que considerase la real capacidad del país, es decir, que tuviese en cuenta la balanza comercial para pagar los intereses a los acreedores.

El proyecto, según la orientación del entonces ministro de Hacienda, duraría desde el 1 de abril de 1934 hasta el 31 de marzo de 1938, e incorporaría esta vez también las deudas de los estados y los municipios, factor que lo diferenciaba del *funding* de 1932. La previsión de Aranha era, dentro de los cuatro años que abarcaba el proyecto, la disminución de los intereses de la deuda, que de lo contrario generarían un valor a pagar de más de 90 millones de libras esterlinas. Esta suma, según la renegociación del proyecto se reduciría a poco más de 33 millones de libras, con un ahorro del país en torno a los 57 millones de libras.

Al tratar el proyecto, incluyendo las deudas de los estados y municipios y vinculando el pago de intereses a la capacidad de pago del país, Aranha proponía por primera vez que no se pagasen deudas de préstamos con más préstamos. El proyecto era un documento que trataba la renegociación de los intereses en ocho niveles, de acuerdo con los tipos de préstamos y del tiempo para la aprobación de su gestión.

Al final de su período al frente del Ministerio de Hacienda, si bien el ministro era bien evaluado por las fuerzas políticas internas, el papel de Aranha como motor intelectual de buena parte de los acontecimientos ocurridos desde 1930 estaba desgastado. Vargas lo invitó, entonces, a asumir la principal embajada brasileña, en Washington.

Cuando salió de Hacienda, Aranha llevó consigo un amplio conocimiento de la cuestión financiera del país y tenía algunas convicciones para la solución de los problemas relativos al tema. Tal vez la principal de esas convicciones fuese la necesidad de diversificar y calificar la pauta exportadora brasileña. El comercio, para él, era el camino para equilibrar las cuentas y favorecer el desarrollo de Brasil.

Es creíble la hipótesis de que Aranha partió para ocupar la embajada de Brasil en los Estados Unidos conciente de que aquel país sería de fundamental importancia en la recuperación financiera de su país. Esto explica por qué ante

el abandono del patrón oro por parte de Gran Bretaña, las dos monedas que tenían fuerza en el sistema financiero que se delineaba en la década de 1930 eran en aquel tiempo la libra esterlina y el dólar estadounidense.

Los argentinos percibieron en el tratado Roca-Runciman la opción viable para continuar con los británicos su principal asociación, toda vez que el trigo estadounidense era rival de los argentinos y la carne estaba teniendo dificultades para ingresar al Reino Unido; dificultad agravada por la decisión de la *Commonwealth* al otorgar preferencia a los productos provenientes de los países firmantes de este acuerdo.⁷

Con Brasil la situación era diferente: los planes de industrialización y urbanización no serían eliminados -dado que los sectores urbanos constituían el sustento que habían legitimado a Vargas en el poder-, y el café, producto de menor necesidad de consumo en ese período de entreguerras que la carne y el pan, precisaría la estrategia del Estado para auxiliar al gobierno en sus planes de revitalización financiera.

Aranha creía que el dólar era la solución, en especial porque los títulos de la deuda externa que estaban en manos de los acreedores estadounidenses eran mucho más onerosos que aquellos en poder de los británicos u otros acreedores. Los marcos compensados recibidos del intercambio con los alemanes no resolvían el problema de la deuda brasileña. Por ese motivo, un acuerdo comercial con los estadounidenses era muy importante, y el nuevo embajador sabía esto.

Una prueba de la influencia del análisis de Oswaldo Aranha es un texto del libro de Abreu que expone las características de los títulos de la deuda brasileña:

“A fines de 1930, los títulos en libras correspondían al 65% del total de la deuda pública externa que era del orden de los U\$S 1.250 millones; *los títulos en dólares representaban el 30%* y los títulos en francos franceses y florines el porcentaje restante. El mantenimiento de la posición dominante británica en términos de *stock*, no obstante la mayor

⁷ También conocido como *British Commonwealth* hasta mediados de los años 1940, se trataba de un acuerdo jurídico y económico entre Gran Bretaña y la mayor parte de sus ex colonias imperiales. Apuntaba al incentivo de la circulación de mercancías entre los países miembros mediante facilidades arancelarias y aduaneras. El tratado Roca-Runciman fue firmado por el vicepresidente argentino Julio Roca (h) y el encargado británico de negocios, Sir Walter Runciman en 1933. Fue sin dudas más ventajoso para Gran Bretaña. A cambio de mantener las importaciones de carne argentina en los niveles alcanzados en 1932, Roca firmó un documento que obligó a Buenos Aires a importar carbón exclusivamente del Reino Unido, flexibilizar las leyes laborales y otorgar privilegios a las empresas británicas.

importancia de los préstamos estadounidenses entre 1921 y 1930, se debía a los plazos de amortización más largos de los préstamos británicos, como así también al aplazamiento del pago de las amortizaciones de la deuda externa resultante de los *Funding Loans* de 1898 y 1914. Los préstamos estadounidenses eran menos sólidos (*más importantes en el área estadual y municipal*) y *más onerosos*, dado que fueron negociados en la década de 1920, cuando las tasas de interés eran más elevadas que en el período anterior a 1914. Estas diferencias entre los préstamos serían la causa de conflictos entre los acreedores.” (Abreu, 1990, p. 75. Subrayados propios).

En septiembre de 1934, ya establecido en Washington, Aranha presentó sus credenciales al presidente Franklin Delano Roosevelt.

El embajador y el comercio

Cuando Aranha llegó a los Estados Unidos, el gobierno estadounidense abrigaba la mejor de las expectativas respecto a su persona. El embajador de los Estados Unidos en Brasil, Hugo Gibson, mencionaba, en cartas al presidente Roosevelt, que Aranha era “(...) el hombre de mayor influencia en Brasil y, por lo que parece, será el próximo presidente (...) impulsor del actual movimiento de Brasil para apartarse un poco de Europa y aliarse a los Estados Unidos”.⁸

El nuevo embajador se aproximaba, a partir de su acreditación, al círculo íntimo del gobierno estadounidense, demostrando inmediata simpatía por Roosevelt y el presidente estadounidense por él.

Admiraba cada vez más aquel país, defensor de muchos de los ideales más caros para él, como el liberalismo y el crecimiento por sus propios medios, y su ejemplo de desarrollo industrial.

Para el embajador Aranha, era necesario establecer un acuerdo comercial con los estadounidenses, dado que la balanza de mercancías con aquel país ya era de suma importancia, como señalaban los datos del bienio 1933-1934, alrededor del 22% de las exportaciones brasileñas y 43% de las importaciones (Hilton, 1994, p. 214). Desde julio de 1934, unos meses antes de su acreditación ante el gobierno de Estados Unidos, surgieron noticias de que el nuevo embajador tenía esperanzas de concluir un acuerdo comercial entre los dos países. Para él era importante equilibrar el intercambio comercial y, por lo tanto,

⁸ Hugh Gibson (Rio) a Franklin Roosevelt, 4/9/1934, FDR, OF 405 *apud* Hilton, 1994, p. 202.

destacaba que su llegada a Washington no era parte de una misión temporaria. Decía Aranha:

“Mi objetivo es trabajar concretamente para un entendimiento directo entre nuestros gobiernos para el establecimiento de acuerdos prácticos teniendo en cuenta el interés común de los dos pueblos. Uno de los primeros pasos [...] sería la finalización del acuerdo comercial que se está negociando. [...] Brasil quiere hacer no sólo un acuerdo bilateral sobre el intercambio de favores, sino un estatuto o código, abriendo nuevos horizontes a la industria y el comercio”.⁹

Además, como ya se mencionó en la hipótesis de este artículo, Aranha tenía la percepción de que los dólares estadounidenses eran más importantes para un adecuado tratamiento de la deuda. En la negociación por un acuerdo de comercio, podía imaginarse el argumento en defensa del ingreso libre de aranceles del café, generando divisas en dólares que servirían para cancelar deudas de los títulos en poder de los propios estadounidenses, además de equilibrar la economía de Brasil, importante aliado de aquel país en Sudamérica.

Aranha, bastante pragmático, no tenía reservas con las asociaciones que generasen dividendos para el Brasil, mientras que esos socios no perjudicasen las relaciones con los Estados Unidos.

Defendió, sin embargo, las relaciones comerciales con la URSS en 1933 (Hilton, 1994, p. 166), demostrando siempre la necesidad de Brasil de diversificar sus asociaciones. Mantuvo esta posición durante muchos años. Ejemplo de esto es su artículo en la *Revista Brasileira de Política Internacional*, en 1958, cuando defendió no solo las relaciones comerciales, sino también la continuidad de las relaciones diplomáticas con los comunistas.

“En el mundo de hoy, un Estado liliputiense – Andorra, San Marino o Liechtenstein – puede darse el lujo de seguir una política aislacionista. Pero eso ya no está siquiera permitido en Luxemburgo, Nepal o Laos. El Mundo Soviético ocupa un área continua que va de Berlín a Shangai, abarcando una población que representa más de un tercio de la humanidad. La política exterior de Brasil no puede ignorar este hecho, ni quedar indefinidamente a la espera de que el ejército de Chiang Kai Shek reconquiste a China continente, o que los rusos restauren la monarquía para la Princesa Anastasia. Desgraciadamente no vivimos en un mundo que se amolde a nuestras preferencias y a nuestras ideas, y sí en un mundo cuya trágica realidad tenemos que enfrentar sin miedo.

⁹ Christian Science Monitor (diario). 13/07/1934. Disponible en: <http://news.google.com/archivesearch>. (accedido en agosto de 2010).

(...) Industrialismo y aislamiento son concepciones irreconciliables (...) Brasil no puede anticipadamente darse por vencido en la competencia internacional. Por eso, precisa poner en práctica una política comercial más agresiva que no le tenga miedo al éxito.” (Aranha, 1958, p. 18-28, itálicas propias).

Política comercial brasileña

La política comercial del gobierno brasileño, diseñada por Itamaraty, intentaba desde 1930 la diversificación de los mercados. Hasta 1933 se habían firmado más de treinta acuerdos conteniendo la cláusula de nación más favorecida (NMF) (Silva, 2000, p. 97), denunciados poco tiempo después, en la medida en que el gobierno percibía lo ilusorio de tal instrumento. Los países que firmaban esos acuerdos, como Brasil, se valían de una serie de maniobras y subterfugios que transformaban la cláusula NMF un mero elemento protocolar.

El presidente Getúlio Vargas, en un discurso pronunciado en la recepción ofrecida a los representantes diplomáticos extranjeros, el 5 de julio de 1931, afirmaba lo siguiente:

“La complejidad de la vida moderna, la sensibilidad de los fenómenos económicos y financieros, provocan que los hechos ocurridos en un país tengan inmediata repercusión sobre otros, y no permiten el aislamiento de los grupos nacionales entre barreras infranqueables (...) En lo referente al intercambio comercial (...) son conocidas las directrices de mi gobierno, en cuyo programa se incluyó la idea de los tratados de comercio, sin preferencias odiosas, pero inspirados (...) por la aceptación de la cláusula de nación más favorecida.” (Brasil, 2010, p. 32-33).

Vargas dejaba en claro, en 1931, que la política comercial del país estaba relacionada al problema financiero de la deuda, con la cual su gobierno estaba negociando desde que asumiera el poder. La primera estrategia, mientras tanto, la de los acuerdos regidos por cláusulas de NMF, nunca sería alcanzada con éxito en un mundo donde los países estaban actuando por medio del sálvese quien pueda.

Las cláusulas de NMF dieron lugar a una segunda estrategia de política comercial, la de firmar tratados de reciprocidad, en un contexto en el que la situación internacional se había agravado y Brasil podía maniobrar aproximándose a los Estados Unidos, mediante una política liberal, y también a los ajustes de compensación con Europa (Cervo, 2001, p. 27-28).

La URSS, mientras tanto, intentaba comerciar con América Latina mediante una sociedad anónima llamada Iuyamtorg. El resultado de esto fue una intensa correspondencia diplomática que demuestra la dificultad del gobierno en luchar con las cuestiones ideológicas por un lado, y las cuestiones comerciales por otro.

En septiembre de 1931, el entonces canciller Afrânio de Mello Franco recibió un oficio reservado de Araújo Jorge, en la legación brasileña de Montevideo, conteniendo impresiones sobre el presidente de Iuyamtorg, Alexander Mitin, y su propuesta de intercambio entre la URSS y Brasil por medio de aquella empresa.

El encargado brasileño le confesaba al canciller, en el punto 4° del oficio, que ignoraba cuál era la posición del gobierno brasileño respecto a las relaciones comerciales con la URSS. Decía no saber si serían “irremplazables las razones de orden político que parecen haber desaconsejado hasta (entonces) una aproximación comercial más intensa con la Unión Soviética”. Defendía enseguida que la situación económico-financiera del país necesita una revisión sobre el tema. Recordaba también al embajador que otros países de América venían firmando acuerdos con dicha empresa representante de los intereses soviéticos, tales como Argentina, Chile, Uruguay y Estados Unidos.¹⁰

Esa afirmación final sobre la presencia comercial soviética en países sudamericanos, parece haber despertado en el gobierno brasileño al menos la curiosidad de cómo se daba ese proceso con aquellos gobiernos. En octubre de 1931, un mes después del oficio de Montevideo, la embajada brasileña en Chile respondía al canciller Mello Franco sobre la situación de aquel país con la Iuyamtorg.

Según el responsable de la embajada en Santiago, aunque el comercio fuese muy favorable a Chile - en 1930 había exportado 24.645.455 pesos e importado apenas 45.797 de la misma moneda-, aquel país trataba con reservas las acciones de los agentes comerciales de Iuyamtorg. Ésta compraba y vendía a Chile por medio de terceros, sin permitir la acción directa de los agentes soviéticos, para evitar “agitaciones de carácter político y social”. Desaconsejaba, por lo tanto, el embajador de la legación en Chile, acuerdos con Iuyamtorg.¹¹

Siguiendo la percepción de la embajada de Brasil en Chile, Mello Franco dirigió el informe de Joaquim Euládio, del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, al presidente Getúlio Vargas desaconsejando un acuerdo comercial

¹⁰ A.G. de Araújo a Afrânio de Mello Franco. Oficios reservados, Montevideo, 29/09/1931, *AHI*, caja 1034, legajo 17837.

¹¹ Embajada de Brasil a Afrânio de Mello Franco. Oficio reservado, Santiago, 22/10/1931, *AHI*, caja 1034, legajo 17837.

con los soviéticos. Sin embargo, los argumentos presentados señalaban más los motivos ideológicos que los comerciales.¹²

De la embajada de Brasil en la Argentina llegaba otra opinión contraria a las relaciones comerciales con la URSS. El embajador brasileño en aquel país, Lafayette de Carvalho e Silva, remitió un oficio reservado al canciller acerca de la cuestión, exponiendo cómo era la situación de Iuyamtorg en Buenos Aires. Según el ministro, la Iuyamtorg había operado en la Argentina entre el 27 de diciembre de 1927 y el 20 de agosto de 1931, y fue expulsada por el gobierno provisional que asumió en 1930, en el golpe de Uriburu contra Yrigoyen. El embajador presentó un completo informe que le fuera provisto por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina sobre el tema, resaltando que las “ventajas atractivas con que ella (Iuyamtorg) nos seduce, no compensarían nunca, a mi modo de ver, los trabajos y preocupaciones que en todos los órdenes incuestionablemente nos crearía con la difusión de sus ideas subversivas en nuestro vasto territorio”¹³

En junio de 1932, la embajada de Brasil en Argentina reforzó sus opiniones negativas respecto a Iuyamtorg, reproduciendo reportajes del diario *La Prensa* donde se exponía la posible autorización del restablecimiento de las actividades de los rusos en Buenos Aires.¹⁴ Dos años después, en 1934, el sector de pasaportes brasileño le negó la entrada al uruguayo que representaba a Iuyamtorg en Montevideo, Antenor Bué, justificando lo siguiente:

“(…) salvo una opinión en contrario, que sea impedida, terminantemente, a la llegada en cualquier punto del territorio brasileño de personas que representen a *Iuyamtorg* o que de esto sean sospechadas, por cuanto, por la numerosa documentación existente en este Ministerio y proveniente de las Embajadas y Consulados en la Argentina y en Uruguay, no hay duda alguna que la referida sociedad ruso-uruguayo tenga como pretexto el intercambio comercial y como finalidad la expansión de ideas subversivas comunistas, donde quiera que ella consiga extender sus tentáculos.”¹⁵

La exposición de los contenidos de estas correspondencias muestra que Oswaldo Aranha estaba prácticamente solo con su pragmatismo en un gobierno

¹² Afrânio de Mello Franco a Getúlio Vargas. Oficio, Rio de Janeiro, 19/11/1931, *AHI*, caja 1034, legajo 17387.

¹³ Embajada de Brasil a Afrânio de Mello Franco. Oficio reservado, Buenos Aires, 24/11/1931, *AHI*, caja 731, legajo 10461.

¹⁴ Embajada de Brasil al MRE. Oficio, Buenos Aires, 19/06/1932, *AHI*, caja 731, legajo 10461.

¹⁵ Servicio de pasaporte a Secretario General. Memorando, Rio de Janeiro, 8/5/1934, *AHI*, caja 731, legajo 10461.

repleto de posiciones ideológicas. El intercambio necesitaba ser incrementado no solo con Estados Unidos, sino con otros socios comerciales. Si bien siempre orientó sus preferencias al país norteamericano, Aranha no quería perder posibilidades de intercambio que complementasen la balanza comercial brasileña. Guardaba reservas, por ejemplo, acerca del comercio compensado con los alemanes, porque colocaba en riesgo el librecambio de otros acuerdos que se estaban negociando.

En la segunda mitad de los años 1930, la situación era algo diferente y el gobierno había adoptado posiciones de mayor pragmatismo, según expresa Amado Cervo:

“En la segunda mitad de los años 30, Brasil reformuló con sentido muy pragmático su política de comercio exterior, que pasó a sustentarse en tres principios: primero, aprovechar las rivalidades de los bloques antagónicos en formación para provocar la competencia interna y elevar el poder de negociación en los acuerdos externos; segundo, mantener la política de comercio liberal al lado de los Estados Unidos, forzándolos, sin embargo, a tomar decisiones en razón de las condiciones de competencia provocadas; tercero, incrementar el intercambio con Alemania (e Italia) mediante mecanismos de comercio compensado.” (Cervo, 2001, p. 41).

Aranha estaba equivocado al negar, de todos modos, los acuerdos de comercio compensado. Este tipo de acuerdo terminó siendo la moneda de cambio que permitió que no existieran abusos en las condiciones impuestas por los estadounidenses en el acuerdo de comercio entre Brasil y los Estados Unidos.

El pragmatismo señalado por Amado Cervo en los párrafos anteriores se debió mayormente a los resultados de la auditoría de la deuda. Es a partir de 1934, cuando se dispuso de los dos volúmenes publicados por la comisión técnica del Ministerio de Hacienda –bajo la coordinación de Valentim Bouças– y el Proyecto Aranha, y el país esbozó actitudes concretas orientadas al incremento del comercio y el fortalecimiento del balance de pagos.

El reflejo de esos cambios puede verse también en el cuerpo de la principal ley del país. En la Constitución Federal (CF) de 1891, había dos únicas menciones a la deuda pública, una, tratando la competencia del Congreso para legislar sobre el tema, así como los medios para su pago, y la otra, en el artículo 84, estableció que el gobierno de la Unión era el responsable por asegurar el pago de la deuda pública interna y externa. También la CF de 1891 mencionaba al poder del Congreso para autorizar los empréstitos lanzados por el poder ejecutivo.

De 1891 a 1930, en tanto, se sucedieron muchos gobiernos y no siempre la CF fue respetada. Basta recordar, por ejemplo, que Artur Bernardes gobernó

(1922 a 1926) la mayor parte de su mandato bajo el estado de sitio, lo que le garantizó, entre otras prerrogativas, no necesitar la autorización del Congreso para contraer deudas.

En 1934, la situación era diferente. El Senado pasó a ser el responsable de evaluar los préstamos, respondiendo en ese sentido por la autorización de los estados y municipios. Existe en la CF de 1934, también, la posibilidad de intervención federal en los estados y municipios, autorizada por el Senado, en los casos en que la deuda no fuera cancelada, sin justificaciones, por un plazo mayor de dos años.¹⁶

Dentro del proceso de aumento de la importancia del comercio brasileño para resolver los problemas de la deuda, Brasil prestaba especial atención a los movimientos de los vecinos en el mismo tema. En 1933, el diario *La Prensa*, de Argentina, publicó las auspiciosas posibilidades de un acuerdo comercial del país del Plata con Holanda, referido por el entonces agregado comercial brasileño para la región, Orlando Leite Ribeiro.¹⁷ Esa disputa de diversas naciones por los mercados sudamericanos, como Holanda y el ya citado caso de la URSS, dejaba a Sudamérica en una posición bastante favorable.

Los británicos tenían conciencia de la pérdida de espacio en las preferencias de los gobiernos sudamericanos y esto, en cierto modo, beneficiaba a Sudamérica de manera integral. Un periódico de Birmingham, mencionado por el agregado comercial de Brasil, J.A. Barbosa Carneiro, publicó un extenso artículo sobre las dificultades del comercio con Sudamérica. El periodista del *Birmingham Gazette* se refería a la Argentina como un país que mantiene “un espíritu perfectamente amistoso con Gran Bretaña”, debido a una reducción del 50% en los aranceles de importación del *whisky* británico.¹⁸ Pero, de manera general, había preocupación con el mantenimiento de los lazos financieros que hacía tiempo los países sudamericanos mantenían con Gran Bretaña. Cada vez más los británicos intentarían comprender las peculiaridades de cada país sudamericano para concretar acuerdos en los campos financiero y comercial.

Las relaciones comerciales de Brasil se desarrollaron mediante dos ejes.¹⁹ Uno, el de la simetría, cuando en la relación con los países latinoamericanos y

¹⁶ Las dos constituciones federales están disponibles en el sitio de la presidencia de la República <http://www.planalto.gov.br>. (Accedido el 01/02/2011).

¹⁷ Orlando Leite Ribeiro a Afrânio de Mello Franco. Oficio, Buenos Aires, 20/2/1933, *AHI*, caja 732, legajo 10463.

¹⁸ J.A. Barbosa Carneiro a Afrânio de Mello Franco. Oficio, Londres, 6/2/1933, *AHI*, caja 731, legajo 10461.

¹⁹ Idea desarrollada por Rubens Ricupero (1996, p. 37) al tratar las relaciones exteriores de manera integral, adaptada aquí para el comercio en particular.

periféricos en general, había mayor igualdad en las negociaciones. El eje simétrico, en tanto, no era el que resolvería los problemas de la deuda externa, dado que no eran países acreedores de la deuda pública brasileña, y tampoco acumulaban monedas fuertes debido a la crisis de rentabilidad que alcanzó a todo el mundo. Además, Brasil todavía no era un gran exportador de manufacturas y su pauta exportadora se asemejaba a la de los países vecinos, con pequeñas diferencias que no influían significativamente en la balanza comercial.

El eje asimétrico, por otro lado, se refería a la relación con las potencias, donde Brasil tenía escaso margen de maniobra, aunque mucho interés en el comercio, dado que eran ellas las tenedoras de los papeles de la deuda externa brasileña. En ese sentido, Estados Unidos era la parte más importante del eje asimétrico de las relaciones comerciales de Brasil, por cuanto, como ya fue mencionado, poseían los títulos más gravosos de la deuda. Oswaldo Aranha tenía plena conciencia de esta situación.

El acuerdo comercial con Estados Unidos

La negociación del acuerdo comercial con Estados Unidos fue el principal objetivo del embajador Oswaldo Aranha en Washington. Durante las negociaciones de este acuerdo, el embajador tuvo que lidiar con la aproximación de Brasil al III Reich por medio de los acuerdos compensados. El comercio compensado generaba disconformidad en Aranha, en la medida en que el acuerdo pretendido con Estados Unidos se negociaba mediante el libre comercio y por la cláusula de NMF. Además, la vinculación personal con el canciller Macedo Soares era difícil, en particular porque aquel ministro tenía planes de transformarse en presidente de Brasil en las elecciones que remplazarían a Getúlio Vargas y no quería el protagonismo de Aranha mucho más de lo necesario para la obtención del acuerdo.

La negociación de un acuerdo según los preceptos multilaterales, propuesto por Roosevelt, fue aceptado por los congresistas en Washington, pero “mientras Aranha estaba de viaje para ocupar su nuevo cargo en 1934 (...) la primera misión comercial alemana en Sudamérica estaba arribando a Rio de Janeiro” (Hilton, 1994, p. 223).

La situación del intercambio entre Brasil y Estados Unidos era favorable a las exportaciones brasileñas; sin embargo, existían problemas entre los exportadores estadounidenses en recibir los pagos por sus mercancías. Aranha sabía de la importancia de mejorar los mecanismos para solucionar problemas de ese tipo, y el acuerdo podría y debería solucionar esas diferencias.

Lo que quitaba el sueño al embajador, en tanto, era saber que Brasil negociaba secretamente con Berlín los acuerdos compensados, porque eso podría dejarlo en posición de descrédito frente a los negociadores estadounidenses. Para Aranha, el acuerdo con los alemanes era “un error de visión” (Hilton, 1994, p. 224).

No habría dificultades muy grandes para la conclusión del acuerdo con los estadounidenses, dado que:

“Más del 97% de las exportaciones brasileñas hacia aquel país no pagaban derechos aduaneros, de modo que no había mucho para solicitar; en cuanto a los pedidos estadounidenses de reducción de aranceles, se trataba de productos cuyo precio de venta en Brasil ya era más alto que el de los competidores, de manera que las concesiones no representaban ninguna ventaja especial para la industria estadounidense.” (Hilton, 1994, p. 224).

En un memorando dirigido al Ministro Macedo Soares, en diciembre de 1934, Aranha hizo una exposición de la situación financiera mundial, de los acuerdos que regían el comercio mundial y de los datos numéricos de la relación comercial Brasil-Estados Unidos. Aranha abordaba la cuestión de los acuerdos de comercio compensado como resultantes de la reducción del poder adquisitivo de las naciones, como el subconsumo, la anarquía monetaria, los problemas cambiarios, la ausencia de créditos, la paralización de los negocios, y tantos otros factores, forzaron ya ciento cuarenta y dos acuerdos de compensación entre las naciones europeas y algunas estadounidenses.²⁰

Aranha señalaba, entonces, que Estados Unidos, “verificando la atracción que ella [la política de compensaciones] está causando a las relaciones internacionales y a las propias, quieren eliminar este tipo de procedimiento, y cuentan para eso con Brasil”. En este punto, Aranha afirmaba que Brasil era un país en formación, mientras que los Estados Unidos llegaron a la “saturación del progreso”. Brasil era un país deudor y los Estados Unidos acreedores.²¹

El embajador quiso generar en el gobierno, al mismo tiempo, la percepción del peligro que entrañaría la pérdida de confianza de los estadounidenses al firmar los acuerdos de comercio compensado el III Reich. Recordaba también que:

“La adopción de la política liberal, inflexible, como está trazada en el proyecto del tratado, impactará, como ya impactó, prácticamente, en la

²⁰ Embajada de Brasil al ministro de Relaciones Exteriores. Memorando, Washington, 21/12/1934, *AHI*, caja 1019, legajo 17262.

²¹ *Idem*.

suspensión de nuestro comercio con aquellos países, como Alemania, Italia y muchos otros, en virtud de medidas internas, sobre las cuales no es posible influir, porque sólo compran a Brasil para venderle.”²²

Concluido el acuerdo el 2 de febrero de 1935, la aprobación del Congreso brasileño todavía demoraría en Diputados hasta septiembre, y en el Senado más de dos meses. Hasta fin de año, Brasil se transformó en el mayor social comercial de la Alemania nazi en América del Sur y el Reich sobrepasaría a Estados Unidos como el mayor abastecedor de productos importados para el mercado brasileño (Hilton, 1994, p. 225).

Aranha, en tanto había tenido una buena victoria con el acuerdo comercial concretado con Estados Unidos, pero tenía todavía divergencias con el canciller Macedo Soares, debido al acuerdo que Brasil firmaría, por influencia de éste, con la Italia fascista de Mussolini para el abastecimiento de café y trigo a los soldados italianos en campaña para la anexión colonial de Etiopía.

El embajador brasileño en Washington deseaba que Brasil siguiese a otras naciones y condenase las acciones de colonización de Mussolini en el cuerno de África. Pero Brasil, en una notificación dirigida a la Liga de las Naciones, se manifestaba por “su libertad de acción para proceder, ante cualquier eventualidad, según sus propios intereses” (Hilton, 1994, p. 226).

Aranha creía que la nota dirigida por Itamaraty era desafortunada y presentó sus quejas al presidente. Pero Vargas ponderaba siempre los acuerdos comerciales utilizando diversos argumentos, como moneda de negociación, en un equilibrio pragmático (Moura, 1980). Tal vez esta expresión es algo exagerada. Vargas, con la sagacidad del gobernante, escuchaba mucho a su ministro y amigo Oswaldo Aranha, pero también escuchaba a otras corrientes de pensamiento de su equipo.

Conclusión

La auditoría de la deuda externa brasileña realizada en el ámbito del Ministerio de Hacienda, en los umbrales de la década de 1930, sirvió de base para la estrategia ejecutada por el gobierno brasileño a lo largo del primer gobierno de Vargas, finalizado en 1945.

Los títulos de la deuda hicieron de los Estados Unidos el socio objetivo. Oswaldo Aranha, ministro de Hacienda durante la renegociación de la deuda externa pública, al asumir el cargo de embajador en Estados Unidos, llevó consigo la misión de negociar un acuerdo bilateral con aquel país.

²² *Ibidem.*

La cuestión de las monedas –en relación a su valor real– lleva a pensar que, aunque el patrón oro fue abandonado por las principales potencias, el dólar y la libra esterlina asumieron protagonismo en el sistema financiero internacional. Gran Bretaña, mientras tanto, tenía su economía orientada hacia los países de la *Commonwealth*, o hacia aquellos como Argentina, que firmaron tratados desiguales de comercio. Los Estados Unidos, por lo tanto, tenían la moneda fuerte en la que estaban denominados los títulos más onerosos de la deuda brasileña. Los marcos compensados de Alemania y las libras compensadas de Italia solo servían para abonar la compra de productos de aquellos países, sin valor alguno para cancelar el servicio de la deuda. Esta reflexión corrobora la hipótesis de que la auditoría de la deuda estaba vinculada al comercio brasileño con los Estados Unidos y su moneda, el dólar.

La cuestión del equilibrio pragmático de Brasil entre los países del Eje y las democracias occidentales, al menos en el ámbito económico, debe ser relativizada. El doble juego de Vargas funcionó como una presunción discursiva, dado que parte del objetivo era un acuerdo comercial con Estados Unidos. Los acuerdos compensados eran alternativas que suplían la dependencia puntual dentro de la política pragmática del gobierno brasileño, en tanto el comercio con Estados Unidos era el objetivo principal a partir de la toma de conciencia resultante de la auditoría de la deuda externa.

Fuentes

Archivo histórico de Itamaraty – AHI

Centro de pesquisa e documentação em história contemporânea do Brasil,
Fundação Getúlio Vargas – CPDOC / FGV

Bibliografía

Aita, C. y Axt, G. (1999), *Oswaldo Aranha: Discursos (1916-1931)*, Assembleia Legislativa, Porto Alegre.

Abreu, A., y Lamarao, S. (orgs.) (2007), *Personalidades da política externa brasileira*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.

Abreu, M. P. (1990), “Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945”, en Abreu, M. P. (org.). *A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*, Editora Campus, Rio de Janeiro.

Aranha, O. (1958), “Relações diplomáticas com a União Soviética”, *Revista brasileira de política internacional*, año I (2), pp. 18-28..

Barreto, F. M. (2001), *Os sucessores do barão: Relações exteriores do Brasil (1912-1964)*, Editora Paz e Terra, San Pablo.

- Bouças, V. F. (1950), *História da dívida externa*, Edições Financeiras, 2.^a ed, Rio de Janeiro.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2010), *Discursos selecionados do presidente Getúlio Vargas*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.
- Castro, F. M. O. (2009), *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*, Vol. 1 (1808-1979), Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.
- Cervo, A. L. (2001), *Relações internacionais da América Latina: Velhos e novos paradigmas*, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília.
- Gonçalves, R. (2003), “Auditoria e dívida externa: lições da era Vargas”, em Carneiro, M. L. F. (org.), *Auditoria da dívida externa: Questão de soberania*, Contraponto, Rio de Janeiro, pp. 111-121.
- Hilton, S. (1994), *Oswaldo Aranha: Uma biografia*, Editora Objetiva, Rio de Janeiro.
- Moura, G. (1980), *Autonomia na dependência: A política externa brasileira de 1935 a 1942*, Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- Ricupero, R. (1996), “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”, em Albuquerque, J. A. G. (org), *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): Crescimento, modernização e política externa*, Cultura Editores Associados, San Pablo.
- Silva, H. C. M. (2000), “Crise, ação do Estado e pragmatismo: a política de comércio exterior brasileira de 1934 a 1945”, *Cena internacional*, año 2 (2), Brasília, pp. 95-116.