

María Magdalena Camou*

⇒ Uruguay y Alemania: negocios y negociaciones de la década del treinta**

Resumen: En las vísperas de la Segunda Guerra Mundial, en el marco del cerramiento de la economía como consecuencia de la crisis mundial de 1929, las relaciones económicas y comerciales entre Alemania y Uruguay se intensificaban a través de un mecanismo complejo y poco transparente de trueque. El relevamiento de las estadísticas de comercio exterior alemanas y uruguayas, y de la correspondencia diplomática permiten analizar las dimensiones y características del intercambio económico entre ambos países. El enfoque desde estas fuentes constituye una aproximación inédita para la historiografía a un tema que no ha sido abordado sistemáticamente pero que generó en aquel momento –y aún genera– muchas interrogantes.¹ Las fuentes consultadas fueron diversos archivos históricos alemanes y la biblioteca del Instituto Ibero-Americano de Berlín. Lamentablemente la documentación de la cancillería uruguaya es muy escasa. La documentación alemana es mucho más abundante pero no completa debido a la destrucción voluntaria o involuntaria que sufrieron los documentos en el derrumbamiento del Tercer Reich. Todos los documentos alemanes utilizados en esta investigación fueron traducidos por la autora.

Palabras clave: Uruguay-Alemania; Relaciones internacionales; Comercio exterior; Siglo xx.

1. Uruguay y sus principales socios comerciales en las décadas del veinte y del treinta

La Primera Guerra Mundial marca el inicio de una nueva etapa en las pautas de funcionamiento del mercado internacional, que afectará a América Latina en general y a Uruguay en particular. La paulatina decadencia del mundo liberal y “globalizado”, donde Gran Bretaña había ejercido su hegemonía, dejaba lugar a un contexto internacional, sin liderazgos claros, de mayor inestabilidad de precios, abandono del patrón oro e inicio de las restricciones al comercio mundial.

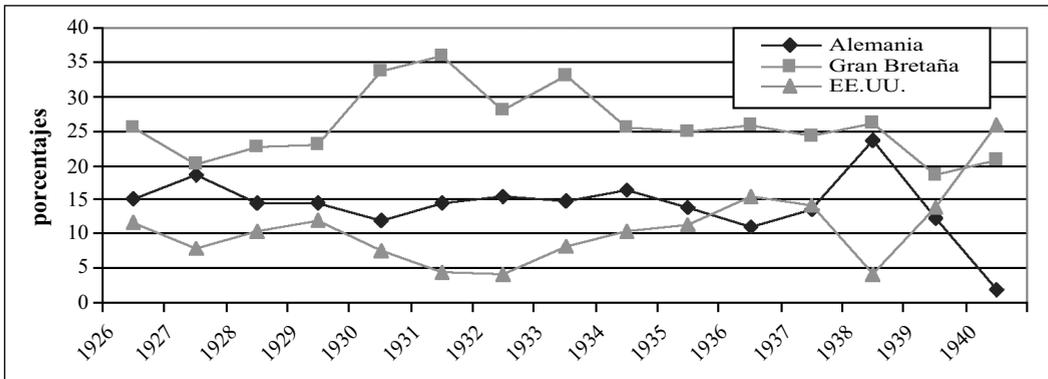
* *María Magdalena Camou es magíster en Historia de la Universidad Técnica de Berlín y en Historia Económica de la Universidad de la República, Uruguay. Se desempeña como profesora adjunta del Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.*

** La presente investigación se realizó en el marco de una pasantía de investigación del Servicio Alemán de Intercambio Académico en el Instituto Latinoamericano de Berlín por invitación del Prof. Reinhard Liehr.

¹ En una investigación anterior abordé la temática de las relaciones entre Alemania y Uruguay con énfasis en el estudio de los actores locales, nacionales y extranjeros, favorables al acercamiento con Alemania (Camou 1990). Sobre esta temática ver también Mercader (1999).

Las exportaciones uruguayas en los años veinte estuvieron predominantemente dirigidas al Reino Unido. El segundo mercado en importancia fue el alemán y, por último, Estados Unidos, que contaba con una producción propia competitiva de la uruguayaya.

GRÁFICO 1
Exportaciones uruguayas por destino, 1926-1940



Fuente: Apéndice estadístico, Cuadro A.

En las importaciones, en los años veinte, las estadounidenses desplazaron progresiva y contundentemente a las británicas. Entre el quinquenio 1911-1915 y el quinquenio 1926-1930, en términos porcentuales, las importaciones norteamericanas aumentaron de un 5,2% a un 29,1%, mientras que la participación inglesa caía de 24,3 a 15,7% (Finch 1980: 269). Las importaciones alemanas durante este período ocupaban el tercer lugar.

El comercio exterior de la región se caracterizó por una relación triangular en la que Uruguay compraba bienes manufacturados en Estados Unidos y vendía productos ganaderos en Europa, en primer lugar a Gran Bretaña y luego a Alemania.² A esto se sumaba el creciente desplazamiento de capitales británicos por los norteamericanos en las inversiones.

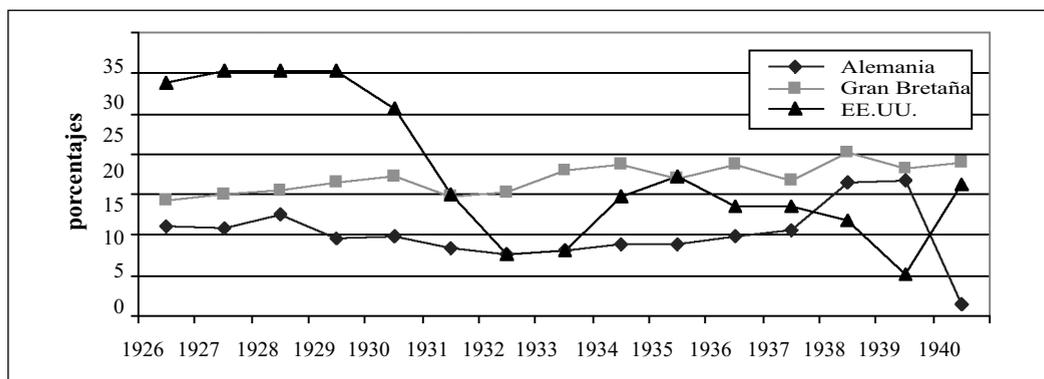
El período comprendido entre las dos guerras mundiales se caracterizó por las turbulencias derivadas de la crisis de 1929 que marcaron nuevos rumbos en materia de política económica. En Uruguay se implementaron una serie de medidas destinadas a cerrar la economía y equilibrar las cuentas internas. Los primeros pasos fueron dirigidos a restringir las importaciones, proteger la industria nacional y estimular las exportaciones.

Como consecuencia de ello, en los treinta, el escenario del comercio exterior uruguayo experimentó diversas alteraciones tanto en los volúmenes y precios globales de sus intercambios como en las relaciones con sus principales compradores y vendedores.

En la década del treinta el comercio bilateral cobraba un rol predominante a causa de la falta de divisas. En 1931 los diplomáticos estadounidenses informaron de la firma de

² Fodor/O'Connell (1973). Con respecto al Uruguay los autores constatan también este intercambio triangular, aunque ligeramente atenuado por la exportación de lanas uruguayas a los Estados Unidos.

GRÁFICO 2
Importaciones uruguayas por procedencia, 1930-1940



Fuente: Apéndice estadístico, Cuadro B.

un contrato para la instalación de teléfonos nacionales con la empresa Siemens y Halske, cuyo pago se realizaría por medio de la compra de productos uruguayos.³ En 1932 se llevaban adelante negociaciones para la compra de petróleo a la Unión Soviética que sería liquidada mediante la exportación de productos uruguayos.⁴

La consigna de “comprar a quienes nos compran” difundida por los sectores exportadores uruguayos, surgió como fruto de la presión ejercida por los británicos por mejorar su participación en el mercado uruguayo.

A comienzos de los años treinta, el gobierno uruguayo respondía a la nueva situación internacional estableciendo medidas de protección para las exportaciones uruguayas: se instrumentaba un nuevo plan de distribución de tipo de cambio de acuerdo a la participación de cada país en el comercio exterior uruguayo. Esta política perjudicaría principalmente el comercio con los Estados Unidos. El año 1938 fue el punto álgido en el contexto de una serie de medidas defensivas de parte del gobierno uruguayo para enfrentar las dificultades de relación comercial con los Estados Unidos. En ese año, el Uruguay, al fijar las cuotas de importaciones, no le concedió ninguna a los Estados Unidos.

En esta coyuntura, el triángulo comercial-financiero establecido con Estados Unidos e Inglaterra entraba en crisis, poniéndose en evidencia las contradicciones entre las potencias y su disputa por los mercados de la región (Rodríguez 1999).

La crisis provocó una drástica disminución global del comercio exterior. La caída del valor en dólares de las exportaciones e importaciones afectó el intercambio uruguayo con el Reino Unido, Estados Unidos y Alemania, así como el total, arrojando una balanza comercial deficitaria entre 1929 y 1933.

Este nuevo escenario presentaba una situación más favorable para los europeos, fundamentalmente para Gran Bretaña, que se mantenía como principal destino de las exportaciones, logrando disputar a los Estados Unidos gran parte del mercado uruguayo. El

³ Informe de la Legación de Estados Unidos en Montevideo, 25.11.1931, en Rodríguez (1996: 98).

⁴ Informe de la Legación de Estados Unidos en Montevideo, 24.12.1932, en Rodríguez (1996: 214).

comercio con Alemania también se recuperaba a través de la fórmula de comercio de compensación propuesta por el Tercer Reich, que no involucraba pérdida de divisas.

Las relaciones comerciales entre Uruguay y Alemania, que ya eran importantes desde comienzos de siglo, habían sufrido una pronunciada caída de su valor en dólares en los primeros años de la década del treinta, tanto en las exportaciones como en las importaciones.

La recuperación progresiva del poder de compra del mercado uruguayo a partir de 1933 permitió reactivar las importaciones británicas y alemanas. La participación de estas últimas en el mercado uruguayo mejoró hacia el final del período. Los productos alemanes ocuparon el segundo lugar en importancia en los años previos a la guerra. Las compras alemanas de productos uruguayos aumentaron también, especialmente hacia el final del período.

Esta coyuntura, de corta duración, finalizaría poco después del estallido de la Segunda Guerra Mundial, período en el cual los europeos verían reducirse su participación en el mercado uruguayo y Estados Unidos iniciaría una etapa de consolidación definitiva de su rol como potencia hegemónica.

2. Nuevas orientaciones de la política comercial alemana en los treinta

En la década del treinta, en el marco del aislamiento, consecuencia de su política agresiva dentro de Europa y de la imposibilidad de acceder a créditos y de comerciar con sus antiguos socios, el régimen nazi apuntaba a una política económica autárquica. El cuello de botella de esta política económica orientada al rearme fue su aislamiento comercial.

A partir de la instrumentación del *Neuer Plan*, el comercio externo de Alemania se reorientaba en su mayor parte mediante acuerdos de *clearing* bilaterales, firmados con 40 países (Aldcroft 1997: 106).

Alemania adoptó durante este período diversas formas de convenio para el comercio bilateral. En una primera instancia se implementó un sistema sumamente rígido de intercambio entre empresas exportadoras e importadoras. Un funcionamiento de este tipo hacía de hecho inviable el intercambio. Por esta razón fue paulatinamente modificado convirtiendo al marco bloqueado en una mercadería vendible a través de las cuentas de marcos bloqueados (*ASKI: Ausländer Sonderkonto für Inlandszahlungen*). En estas cuentas especiales extranjeras para pagos internos, las empresas o bancos alemanes depositaban el pago de las importaciones de mercaderías en marcos oro y se les acreditaba la compra de mercaderías alemanas. Este sistema implicaba un control estricto del intercambio, por el cual sólo eran admitidas las importaciones consideradas esenciales. La sobrevaluación de la moneda alemana condujo a una oferta excesiva de marcos bloqueados. En el marco de esta política económica alemana, el comercio de compensación terminó siendo en gran parte un negocio de venta de mercaderías alemanas más baratas a través de un proceso altamente burocratizado, complejo y lento.

Progresivamente el sistema ASKI fue reemplazado en algunos países por los acuerdos de compensación de pago (*Verrechnungs- und Zahlungsabkommen*) realizados entre Estados. En esta modalidad, los importadores pagaban por bienes en su propia moneda en una agencia o banco. Este banco o agencia pagaba a los exportadores del otro país con créditos para compra de mercaderías. Este tipo de acuerdo contaba con la ventaja de

poder hacerse fácilmente extensivo a todas las transacciones internacionales, incluyendo pago de deuda e intercambios comerciales.

En este período, la estrategia comercial del *Auswärtiges Amt* definió nuevas metas: “Fuera de África y del Commonwealth, hacia Sudamérica, los Estados Balcánicos y el Lejano Oeste”.⁵

Los países latinoamericanos, considerados privilegiados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, constituyeron en la preguerra los principales proveedores de materia prima de Alemania, con mayor peso en ese rubro que los países del sudeste europeo (Schröder 1969: 346). El comercio bilateral llevó a incrementar los flujos comerciales fundamentalmente con los países del sur y este de Europa, con Latinoamérica y con los países escandinavos.

Investigaciones recientes discuten interpretaciones de los contemporáneos –persistentes hasta el presente– acerca de los efectos de la política alemana de acuerdos de compensación y el control de cambios de los treinta. Para la historiografía tradicional, los acuerdos bilaterales constituyeron un instrumento eficaz de presión y explotación de parte de una nación grande y poderosa sobre los países del este de Europa y los latinoamericanos. Según esta versión, la política exterior alemana habría utilizado los acuerdos como forma de atraer recursos del exterior sin pagarlos efectivamente. La revisión actual de este enfoque incorpora nuevas fuentes, sumando al análisis del intercambio de mercaderías la información sobre la balanza de pagos, incluyendo transferencia y movimientos de capitales, balance de intercambio bilateral desagregado por transacciones en cuentas de *clearing* e intercambio en divisas. Los resultados de estas investigaciones muestran un panorama bastante más complejo, en el cual la política exterior alemana no parece haber sido sistemáticamente exitosa, ya que solamente logró imponer fuertes déficit de *clearing* a aquellos países que recibían flujo de capitales alemanes por otra vía (Ritschl 2001: 324-330).

La investigación de Neal sobre la evolución de los términos de intercambio entre Alemania y Rumania y Hungría ya había puesto en cuestión la teoría de una total imposición de los intereses alemanes sobre otros países durante los treinta. Este autor demuestra que los términos de intercambio con Hungría y Rumania no evolucionaron favorablemente para Alemania en este período y que solamente a través de la ocupación militar se logró una verdadera hegemonía en la región (Neal 1979: 398-399).

3. Las relaciones bilaterales uruguayo-alemanas en los años treinta

En 1934 Uruguay y Alemania acordaron una reglamentación del régimen de pagos en el marco de un convenio comercial ya existente que permitía soslayar la falta de divisas instrumentando el canje de materias primas nacionales por vales para la adquisición de manufacturas alemanas.⁶ El comercio de compensación permitió una reactivación del comercio entre ambos países.

⁵ Discurso del director del Departamento de Política Comercial y Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Karl Ritter, cit. en Menezes (1995: 202). A partir de 1937 Ritter pasaría a ser embajador alemán en Río de Janeiro.

⁶ Convenio comercial entre Alemania y Uruguay del 18.01.1933, en *Reichsgesetzblatt*, Año 1934, Parte II, pp. 279-280.

La visita de la delegación oficial alemana fue preparada, al igual que en la Argentina, por el empresario alemán J. A. Kulenkampff⁷, quien inició las conversaciones. La delegación oficial, presidida por el cónsul general, el economista Otto Kiep, llegó a Montevideo en noviembre de 1934, habiendo recorrido anteriormente todos los países sudamericanos con excepción de Bolivia y Paraguay.

Incrementar el comercio con Latinoamérica se había vuelto para Alemania, aislada del resto de los países centrales y de sus colonias, una tarea de gran prioridad: “Nosotros estamos dispuestos, bajo determinadas condiciones a asegurar concesiones concretas, no sólo en el papel, para fijar e incluso aumentar la participación en el abastecimiento al mercado alemán, a aquellos países con las materias primas y productos coloniales que necesitamos”.⁸

Como fruto de las negociaciones entre Uruguay y Alemania surgió el acuerdo entre el Banco República del Uruguay y el Banco Alemán Transatlántico y los diversos anexos que lo reglamentaban. El acuerdo comercial y de pago se renovarían automáticamente de forma anual, de no mediar intervención. El mismo se mantuvo vigente hasta 1940 y se le introdujeron modificaciones en dos oportunidades, en 1936 y 1939.

Acuerdos similares fueron firmados con Argentina, Brasil y Chile. En el resto de los países sudamericanos se establecieron cuentas ASKI de manera que se podían realizar también intercambios comerciales sin divisas (Schröder 1969: 344).

Una de las características del comercio germano-uruguayo de entreguerras fue la dificultad para incrementar las compras de mercaderías alemanas. La balanza comercial con Alemania arrojó un saldo favorable para Uruguay durante todo el período 1928-1940.⁹ Esta invasión de marcos compensados en los mercados de los socios comerciales fue una característica del comercio exterior alemán del período e indirectamente determinaron una forma de “atadura” comercial (Menezes 1995: 215). Desde este punto de vista, la relación comercial entre ambos países parecía favorecer a Alemania, ya que le permitía obtener materias primas sin pagarlas efectivamente o hacerlo con mucho retraso.

La falta de información sobre la balanza de pagos nos impide determinar cuantitativamente la evolución de las otras transacciones tales como préstamos, pago en divisas o inversiones. Para América Latina, Ritschl (2001: 334) analiza las cuentas de intercambio bilateral externo en los años 1938, 1939 y 1940 con una muestra de tres países latinoamericanos (Brasil, Argentina y Chile) confirmando la misma tendencia que con otros países en los que predomina un excedente alemán en las cuentas de los acuerdos de clearing pero un déficit en las transacciones de capital. Estos datos revelarían la necesidad del régimen nazi de compensar con préstamos o inversiones su déficit de la balanza comercial.

En el caso de Uruguay, el exceso de marcos compensados fue destinado al pago de deuda y otros negocios como el de la represa del Rincón del Bonete, que detallaremos más adelante.

⁷ De la empresa Indunidas S.A. Newton lo considera uno de los empresarios mejor informados sobre el mercado porteño (Newton 1995: 128).

⁸ Telegrama del director ministerial Ritter a los jefes de legaciones alemanas en los países latinoamericanos, en *Akten zur deutschen Auswärtigen Politik, 1918-1945* (1997), Serie C, vol. II, 2: 71.

⁹ Cuadro C, Apéndice estadístico.

Globalmente, la balanza comercial uruguaya presenta un saldo positivo para el período 1934-1940, luego de un par de años deficitarios como consecuencia de la crisis. El equilibrio en las cuentas nacionales se logró a partir de 1934 por la fuerte y rápida restricción de las importaciones; la recuperación de las exportaciones, en cambio, sería mucho más lenta. Este saldo global positivo se originaba, fundamentalmente, en las relaciones con los países europeos. Con los Estados Unidos la balanza comercial era deficitaria.

De acuerdo con la información disponible no podemos saber si estos saldos comerciales positivos estuvieron compensados con deudas con esos mismos países. Lamentablemente no se dispone, en este período, de datos de la balanza de pagos. Bértola señala que probablemente haya registrado también saldos positivos debido a las restricciones impuestas a la fuga de capital y la permanencia de los gravámenes a las importaciones la balanza de pagos (Bértola 1991: 128).

En cuanto a las inversiones alemanas en Uruguay, en 1932, un informe financiero de la Comisión de Bancos y Sociedades Anónimas del Ministerio de Hacienda del Uruguay ubica al capital alemán invertido en un 2% del total de inversiones extranjeras, mientras que el Reino Unido como principal inversor representaba un 78% y Estados Unidos un 14%.¹⁰

Para la década del treinta no se dispone de información pero el débil dinamismo de las importaciones alemanas hacia Uruguay en este período sugiere poco cambio en esta tendencia, ya que las inversiones de capital de empresas alemanas generalmente se realizaban a través de importaciones desde ese país. Todo indica que el emprendimiento de mayor entidad fue la construcción de la represa del Rincón del Bonete, pero solamente una investigación exhaustiva sobre las inversiones alemanas en los distintos sectores económicos permitiría corroborar esta afirmación.

3.1. *Algunas precisiones sobre los datos*

Analizar las estadísticas de comercio exterior en este período no es tarea fácil, especialmente tratándose de dos países como Uruguay y Alemania que establecieron una política económica y monetaria fuertemente regulada y una instrumentación burocrática de ésta muy compleja.

Las fuentes alemanas y uruguayas revelan discrepancias no menores entre sí. Las diferencias se registran más acentuadamente en el valor de las importaciones que en las exportaciones. Para el período disponemos de la información de las estadísticas uruguayas y alemanas sobre el valor de las importaciones y exportaciones entre ambos países. No se dispone de información sobre volúmenes para el período completo.

En el caso de las importaciones, los valores de la estadística alemana son sistemáticamente más altos que los de los registrados en el *Anuario Estadístico* uruguayo. El valor real de las importaciones uruguayas es un problema ya que en la estadística uruguaya, éstas se registraban con un valor de aforo.¹¹ Por esta razón hemos utilizado las

¹⁰ Es importante señalar que el informe contabiliza solamente inversiones bancarias y en sociedades anónimas, no reporta tampoco la participación alemana en la deuda externa ni inversiones de particulares (Jacob 1979: 11-15).

¹¹ Las tarifas a las importaciones se cobraban sobre un valor fijo en pesos uruguayos adjudicado a las mercaderías, que no respondía a las variaciones de los precios en el mercado internacional.

estimaciones indirectas de Bértola (1991: 125) y Finch (1980: 262) para corregir los valores oficiales. Luego de la corrección, las discrepancias se reducen pero subsisten, lo cual podría indicar problemas de subestimación en los datos utilizados.

La siguiente dificultad se presenta en la conversión de las monedas por la compleja legislación vigente en ambos países. A partir de 1931 se estableció en Uruguay el Contralor de Cambios y luego el Contralor de Exportaciones y de Importaciones. La función de estos organismos era el control por parte del Estado del comercio exterior, a través de las restricciones impuestas a la compra y venta de divisas. Estos organismos adjudicaban cuotas de cambio libre por producto y por destino para exportaciones y distribuían las divisas, otorgando permisos de importación y fijando la cotización de la divisa de acuerdo al tipo de mercadería, país de origen, volúmenes, etc. Para poder realizar una conversión exacta de los valores del intercambio se requeriría de una información muy desagregada que no está disponible en todos los casos.

Las diferencias registradas en los valores de las exportaciones entre ambas fuentes podrían atribuirse también a otros factores. Durante este período existía la sospecha, manifestada en forma reiterada por los gobiernos latinoamericanos, de que los exportadores no revelaban los destinos auténticos de sus despachos “a la orden” e incluso utilizaban puertos como Ámsterdam o Róterdam para mercaderías destinadas a Alemania. En el caso de Argentina esto fue denunciado con evidencias (Newton 1995: 132-133).

Para los contemporáneos, el intercambio comercial con Alemania aparecía como una relación no transparente que inspiraba muchas suspicacias. Especialmente los exportadores norteamericanos presionaban al Departamento de Estado para ejercer un mayor control sobre los métodos comerciales de los alemanes.

Hechas las salvedades sobre las características de los datos sobre comercio exterior entre Uruguay y Alemania en este período, considero que el contraste de material de distintas fuentes realizado para este trabajo permite cuantificar este intercambio con un mayor grado de exactitud y confiabilidad que hasta el momento.

3.2. *Las exportaciones uruguayas hacia Alemania*

A través de la firma del convenio de 1934 ambas naciones buscaron recuperar los niveles de intercambio anteriores a la guerra. La magnitud de la caída de las exportaciones hacia Alemania durante los años 1929-1933 había sido similar a la del resto de las potencias mundiales, salvo el caso de Estados Unidos, en que ésta había sido bastante más pronunciada.¹²

Durante la década del treinta las ventas hacia Alemania experimentaron, en el marco de las condiciones del convenio, una recuperación más importante que el comercio con el Reino Unido y Estados Unidos.

Los productos comprados por Alemania en el Uruguay fueron principalmente lanas, cueros y en tercer lugar carne. Estos tres productos constituían más del 80% del valor de las exportaciones uruguayas desde fines del siglo XIX, alternando su preponderancia la lana y la carne a lo largo del período de acuerdo principalmente a las oscilaciones de los

¹² Cuadro A, Apéndice estadístico.

precios de estos productos a nivel internacional. En el período de entreguerras, como consecuencia de las crisis, las exportaciones de carne congelada disminuyeron drásticamente. La lana mientras tanto amplió su participación en las exportaciones, especialmente al final de los treinta con los precios internacionales en alza.

CUADRO 1
Distribución del valor de las exportaciones alemanas por productos

	% Carne y derv.	% Cuero	% Lana	% Otros
1929	10,4	19,2	58,5	11,9
1930	6,8	29,8	48,0	15,5
1931	6,6	35,7	44,5	13,2
1932	2,8	26,1	57,5	13,6
1933	4,5	32,2	48,4	14,9
1934	5,4	34,8	44,7	15,2
1935	6,2	29,2	50,5	14,1
1936	10,5	22,3	58,1	9,2
1937	13,4	33,5	46,0	7,1
1938	12,1	18,4	64,6	4,9
1939	20,2	14,5	59,3	6,0
1940	0,9	9,5	89,3	0,3

Fuentes: elaboración propia en base a *Anuario Estadístico del Uruguay*.

Alemania fue tradicionalmente y también durante este período un importante comprador de lana uruguaya. Las compras alemanas de lana representaron en el período 1930-1939 entre un 14 y un 35% del total de la lana exportada.¹³ A esto se suma que, a partir de 1936, Alemania aumentó de manera significativa los volúmenes de carne congelada uruguaya importada. En 1939 éstos llegaron incluso a ser prácticamente iguales a los del Reino Unido.

3.3. *Las importaciones alemanas en el mercado uruguayo*

En el marco de la fuerte restricción de las importaciones que experimentó la economía uruguaya en la década del treinta, el Reino Unido y Alemania sufrieron una reducción de sus ventas al mercado uruguayo mucho menor que la experimentada por Estados Unidos o Francia. Alemania fue el único país que durante este período logró recuperar y superar el valor de los productos colocados antes de la crisis. Seguramente en volúmenes la recuperación debió haber sido mayor. Esta recuperación de las importaciones alemanas se debió en los dos últimos años de la década fundamentalmente a la compra de

¹³ Estimación propia en base al *Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay*.

maquinaria e insumos necesarios para la construcción –por parte de una empresa alemana– de la represa hidroeléctrica de Río Negro.

Los informes de la delegación comercial alemana que visitó Latinoamérica con el cometido de comenzar “la nueva política sudamericana” denotan una muy medida expectativa sobre la potencialidad del mercado uruguayo. Hans Kroll, asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores para las relaciones económicas con Sudamérica opinaba que el convenio con Uruguay estaba basado en “en un muy restringido intercambio de bienes, el cual está condicionado por el reducido poder de compra de bienes extranjeros y por lo tanto alemanes, del muy empobrecido país” (Schröder 1969: 371).

Uruguay compraba a Alemania principalmente maquinaria agrícola e industrial, productos de hierro y de acero, electrotécnicos y de construcción, papel y productos químicos.

Las importaciones alemanas a Uruguay mantuvieron durante todo el período un valor menor al de las exportaciones. Este superávit se explica por la reducción de las importaciones uruguayas de manera global pero también por la falta de competitividad/precio de los productos manufacturados germanos debida en parte a la sobrevaluación de la moneda.

En 1934 en vísperas de la visita oficial alemana a Uruguay, el jefe de la delegación hizo llegar una encuesta a las principales casas importadoras uruguayas que trabajaban con empresas alemanas. En ésta se relevaban las dificultades de competitividad de los productos alemanes en los diferentes rubros y se realizaban propuestas de medidas paliativas. De las respuestas obtenidas se destacan la competencia de los precios de los norteamericanos en el rubro autos, de los rusos, escandinavos y canadienses en el papel, de los ingleses en la seda y los artículos sanitarios. Otras causas de la caída de las importaciones habrían sido el impacto de la crisis económica en el sector de la construcción donde los productos alemanes eran especialmente competitivos.¹⁴ La industria de la construcción, dependiente de las importaciones, fue uno de los sectores más afectados por la crisis (Bértola 1998: 52).

La dificultad de concretar ventas en el Uruguay se atribuía en la correspondencia diplomática alemana fundamentalmente a la preferencia otorgada por Uruguay a las compras de mercaderías inglesas.¹⁵

A su vez, la contraparte británica alegaba, en 1937, que Alemania habría sido sistemáticamente favorecida por un número proporcionalmente mayor de órdenes de compra que el Reino Unido.¹⁶ El total de éstas alcanzaba en 1936 el 76% de las otorgadas al Reino Unido siendo los volúmenes de compras británicas en Uruguay mucho más altos –argumentaban los británicos– que los de Alemania (Nahum 1999: VII, 398).

A partir de 1936 se produjo un incremento de las importaciones alemanas. Para los británicos la más favorable cotización del marco ASKI en el mercado dirigido favorecía ahora a los productos alemanes. La menor cotización del marco “permitió rebajar los productos importados de Alemania en Uruguay en bienes de precios equivalentes a los

¹⁴ Informe del 4.08.1934, de la Legación alemana en Uruguay al cónsul general, Otto Kiep, BA Potsdam, R 901/41672: 16 ss.

¹⁵ Informe del 11.02.1938, de la Legación alemana en Uruguay a la Cancillería alemana, AA, R27232, Chef A/O.

¹⁶ Los permisos de importación otorgado por las autoridades uruguayas fijaban un tipo de cambio preferencial.

británicos y de otros países y ha estorbado seriamente a los importadores de bienes británicos” (Nahum 1999: VII: 351).

En un extenso informe, el representante alemán Otto Langmann reconocía en cierta forma las concesiones especiales que les habían sido otorgadas. En este sentido expresaba:

Para el país, las compras alemanas no pueden ser consideradas de ninguna manera menores. El volumen de las compras alemanas en carne congelada, que se pagarán ahora más caras por la compensación del marco alemán acordada, depende directamente del volumen de exportaciones alemanas a Uruguay. Por esto no es necesariamente favorable que Alemania quede excluida de todos los artículos de consumo masivo (construcción de una industria de cemento y posición monopólica de los ingleses en el comercio de carbón). Yo pienso de todas formas que este argumento no debe ser usado muy enérgicamente porque en términos generales nuestras importaciones hacia Uruguay hasta ahora han aumentado y nosotros debemos reconocer en una serie de casos la actitud considerada de las autoridades locales.¹⁷

4. Los pactos “confidenciales”

4.1. *La formula del convenio comercial*

El propósito de incrementar el intercambio, objetivo en el que coincidían ambos países, presentaba algunas dificultades que fue necesario negociar.

Las condiciones del acuerdo firmado entre ambos países despertó una serie de recelos y desconfianzas en el exterior de parte de las potencias, básicamente el Reino Unido y Estados Unidos, y en lo interno, desde la oposición al gobierno de Gabriel Terra¹⁸. Los diplomáticos británicos se quejaban de que el texto mismo del acuerdo nunca había sido publicado ni en Alemania ni en Uruguay (Nahum 1999: VII, 448). La correspondencia diplomática relevada en esta investigación permite acceder a los entretelones y acuerdos secretos que rodearon las relaciones entre ambos países.

Los informes de la Legación alemana a su Cancillería dan cuenta de muchas reuniones de discusión entre las partes. Uno de los puntos conflictivos a definir era que institución sería la depositaria transitoria de las divisas provenientes de las ventas a Alemania y la encargada de su redistribución entre importaciones y otras obligaciones uruguayas en Alemania. La contraparte uruguaya proponía para esta función al Banco República del Uruguay (BROU) y la alemana al Reichsbank. Finalmente se llegó a un acuerdo intermedio tomando al Banco Alemán Transatlántico en Uruguay (BAT) como sede del intercambio. Para las cotizaciones de las divisas en cada transacción, el BAT debía obtener los permisos del Contralor de Cambios.

El lento y burocrático funcionamiento de este organismo preocupaba a los representantes alemanes:

Actualmente el Contralor de Cambios necesita 8-14 días para cada solicitud de distribución de divisas, conforme a esto los bancos de plaza no pueden vender sus reservas de divisas,

¹⁷ Informe económico del 11.02.1938 del representante alemán Langmann, AA, R27232, Chef A/O: 36.

¹⁸ Presidente del gobierno dictatorial uruguayo entre 1933 y 1938.

sino que deben esperar hasta que el Contralor de Cambios las haya distribuido y, dado el actual aumento de la cotización del peso uruguayo, asumir las pérdidas que diariamente perciben. De la misma manera, un importador uruguayo de productos que tengan una gran oscilación de precios no puede contraer un compromiso por cable porque el Contralor de Cambios lo deja esperando 8-14 días y nadie le puede asegurar si recibirá algo y cuándo y cuánto.¹⁹

Otro aspecto negociado entre los jerarcas uruguayos y alemanes fue el monto a destinar para pago de la deuda. Como resultado, el acuerdo firmado estableció que dado que Uruguay no disponía de poder de compra como para adquirir mercaderías alemanas por el valor de sus exportaciones, un 30% de las divisas obtenidas serían utilizadas para descontar obligaciones pendientes uruguayas con acreedores alemanes. De esta forma se equilibrarían las cuentas entre las partes.²⁰

En el primer párrafo de otro acuerdo caratulado como “secreto” entre el BROU y el BAT se estipulaba que dado que sólo existían deudas con acreedores alemanes por montos menores, este excedente de exportaciones sería utilizado para adelantar el pago de las deudas estatales de la UTE frente a la empresa Siemens por la instalación de la central telefónica.²¹ En realidad, estas deudas vencían en 1936 y según las estimaciones de los montos a exportar podrían ser pagadas en dos años.

En un segundo párrafo de este mismo documento se convenía que, en caso de prolongarse el convenio, se aseguraría al grupo alemán bajo la conducción de Siemens “una ventaja frente a los grupos competidores extranjeros en la postulación para el llamado Proyecto Río Negro”.²² A continuación se establecía que en el convenio complementario se mencionaría expresamente siempre solamente la deuda estatal de la UTE con la empresa Siemens y no se harían especificaciones sobre qué tipo de deuda. Esto permitiría incluir las futuras compras de suministros para la represa entre las deudas.

Más adelante se aclaraba que “El Presidente uruguayo, quien, como es sabido, ha sido parte activa en el convenio complementario, ha sido puesto al tanto de esta redacción y ha dado su aceptación —por razones internas— de manera estrictamente confidencial”.²³

En 1939 se firmó un nuevo acuerdo complementario entre el BAT y el BROU ratificando las principales reglas del convenio anterior. En éste se confirmaba el monto de las deudas del Estado uruguayo con acreedores alemanes y Siemens.²⁴

4.2. *Las demandas uruguayas*

En 1936, previo a la decisión sobre la licitación para la construcción de la represa de Río Negro, el gobierno uruguayo retomaba la discusión sobre los términos del acuerdo

¹⁹ Memorando de J. A. Kulenkampff, Reunión 7.11.1934 en el BROU con la participación del ministro de Relaciones Exteriores, ministro de Finanzas, presidente del BROU Jorge West, vicepresidente Costa, Sylveira y J. A. Kulenkampff, BA Potsdam, R 901/44203: 63 ss.

²⁰ Convenio entre el BROU y el BAT, BA Potsdam, R 901/44203: 146.

²¹ Se refiere a la deuda anteriormente mencionada, contraída en 1931.

²² Comentario al convenio secreto entre el Banco de la República Oriental del Uruguay y el Banco Alemán Transatlántico, BA Potsdam, R 901/44203: 156.

²³ BA Potsdam, R 901/44203: 156.

²⁴ Convenio complementario confidencial, BA Potsdam, R 901/44203: 84-85.

complementario y se sucedían nuevas negociaciones entre las partes. La presión uruguaya apuntaba a aumentar las compras alemanas de carne congelada y enfriada.

Desde la caída de las exportaciones uruguayas como consecuencia de la crisis a comienzos de los treinta, la carne no había logrado recuperar los volúmenes ni precios anteriores a la crisis. Esta caída de las exportaciones de carne tenía diversas causas, tales como el estancamiento ganadero, el aumento de la demanda interna y la contracción de la demanda externa. En esta coyuntura especial, en que las exportaciones hacia el Reino Unido habían caído de manera drástica²⁵, a Uruguay le interesaba ganar nuevos compradores en el exterior y al mismo tiempo presionar al alza los bajos precios que pagaban los británicos por la carne uruguaya. El informe de la legación británica así lo hacía notar: “Tanto las compras alemanas de lana como el acuerdo, referido en un informe anterior, para la compra por parte de Alemania de 13000 toneladas de carne uruguaya en 1937, siguen siendo utilizados por el órgano del Gobierno como un garrote para fustigar, sino para amenazar, a los intereses británicos” (en Nahum 1999: VII, 337).

Mientras que en Uruguay se intentaba aumentar el volumen de exportaciones de carne congelada hacia Alemania, para Alemania este producto no constituía una prioridad, ya que este país estimulaba el autoabastecimiento o la compra a sus ex colonias. A esto se sumaba el hecho de que por tratarse de un producto perecedero no se podían realizar grandes acopios en caso de conflictos o guerras.

Uruguay, por su parte, pretendía aumentar la cuota de carne de Alemania, elevándola hasta un 80% del total de las exportaciones. Las conversaciones transcurrieron durante todo el año y en 1937, si bien este requerimiento no fue aceptado, el gobierno del Reich accedió a mantener para el período 1938-1942 el volumen de carne de 13.000 toneladas alcanzado en ese año. A su vez Alemania exigía a cambio que “las relaciones comerciales entre Alemania y Uruguay se desarrollaran normalmente, que la posición que Alemania ha tenido hasta ahora en la exportación no empeorara, ni que la importación alemana de otros bienes esenciales de Uruguay no sufriera pérdidas y que no se hiciera pública la obligación de Alemania de comprar las 13.000 toneladas de carne durante 4 ó 5 años para impedir que esto tenga repercusiones en terceros países”²⁶. Esta cláusula no impidió que este acuerdo sobre la carne congelada fuera manejado por los diplomáticos británicos (en Nahum 1999: VII, 337).

Todo parece indicar que el tema no había quedado completamente zanjado porque en noviembre de 1938, en las negociaciones previas a la firma de la renovación del acuerdo de compensación, se retomó la discusión sobre la cuota fija de carne. En esta nueva instancia el gobierno uruguayo rebajó su exigencia a una cuota de 10.000 toneladas a cambio de un porcentaje de compensación por diferencias de cambio en la cotización de la moneda, propuesta por los alemanes. Con un aumento importante de la exportación de

²⁵ El acuerdo Cosío-Runcinam, no representó una mejora ni en los precios ni en los volúmenes de venta de carne al Reino Unido. La delegación uruguaya no logró hacer valer en el acuerdo ninguna de las demandas uruguayas, estableciéndose la cláusula de nación más favorecida pero reservándose el derecho a la “preferencia imperial” dictada en Ottawa (Nahum 2003: 34). Como consecuencia de ello, la reducción de compra de carne congelada por parte del Reino Unido ascendió a un 35% (Finch 1980: 137).

²⁶ Informe del 24 de marzo de 1937, AA, Bonn, R 106279: 160.

carne congelada hacia Alemania –se argumentaba– Uruguay disponía de un arma importante para negociar con Inglaterra.²⁷

Las autoridades uruguayas reclamaban el mismo tipo de trato que se había otorgado al comercio con Argentina y que había redundado en que a partir de 1937 Alemania se convirtiera en el principal comprador de carne congelada, absorbiendo alrededor del 50% de las exportaciones de ese producto (Musacchio 1992: 62).

La contraparte alemana respondió, en primera instancia, negativamente a la propuesta uruguaya, a pesar de la oposición del representante alemán Langmann. Éste afirmaba que en un momento en que Estados Unidos estaba buscando acercamientos con el gobierno uruguayo sería “totalmente estúpido, desde el punto de vista de la política comercial, enojar al gobierno uruguayo, que no cree, como tampoco lo hace el comercio alemán de aquí, en la verdadera imposibilidad de Alemania de aumentar la cuota”.²⁸

Durante el período en que se mantuvieron las relaciones comerciales, el acuerdo “secreto” se cumplió, aumentando Alemania la cuota de carne comprada a más del doble. Entre 1936 y 1937 el volumen de toneladas de carne compradas por Alemania creció de aproximadamente 7.500 a 11.500 y en 1938 ascendía a 14.500 toneladas.²⁹

Este aumento de las compras alemanas hacia el final de la década de los treinta se dio también en otros países de la región.³⁰ Según los planes alemanes, el incremento de compras de materias primas en América Latina de mediados de los treinta debía ser transitorio y estaba destinado a ganar aliados.

En medio de esta pugna librada entre las grandes potencias por establecer supremacía en los mercados latinoamericanos se generalizaron las sospechas y rumores sobre desvíos ilegales de comercio. Las autoridades estadounidenses desconfiaban del verdadero destino de las exportaciones realizadas hacia Alemania (Schröder 1970: 355).

El incremento del comercio bilateral fue de corta duración. En enero de 1939 en una ampliación que se realizaba a la última actualización del convenio se organizaron las acciones a emprender en el caso de dificultades con los transportes de mercaderías entre ambos países. En el convenio complementario confidencial firmado por el ex presidente Gabriel Terra, ahora presidente del BROU, y el director del BAT, O. Dürnhöfer se preveía la posibilidad de que hubiera un cese del intercambio persistiendo un saldo pasivo para Uruguay. En este caso se optaría por embarcar hacia terceros países los productos destinados a Alemania.

En ese momento, la renovación del acuerdo de compensación contaba con muchos opositores internos y externos en el nuevo contexto internacional; la intervención del ex presidente Gabriel Terra –gran impulsor del proyecto de Río Negro– parece haber jugado un rol clave para su aprobación (Nahum 1999: VIII, 69).

²⁷ Telegrama del 28.11.1938 del representante alemán Langmann al Departamento Político del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, AA, Bonn, R 104959, Politische Beziehungen von Uruguay zu Deutschland: 85.

²⁸ Telegrama del 13.12.1938 del representante alemán Langmann al Departamento Político del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, AA, Bonn, R104959, Politische Beziehungen von Uruguay zu Deutschland: 52.

²⁹ Información de *Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay*.

³⁰ Aumentan significativamente las exportaciones hacia Alemania de Perú, Colombia, Chile, Brasil y Argentina (Mitchell 1993).

4.3. El arreglo de “Río Negro”

La utilización de la energía hidráulica como generadora de corriente eléctrica constituía un viejo proyecto uruguayo surgido durante el primer gobierno reformista de José Batlle y Ordóñez (1903-1907) e impulsado por un grupo de ingenieros nacionales. La importancia de obtener fuentes de energía alternativas comenzaron a visualizarse, en la medida en que crecían los requerimientos de la industria, el transporte y el consumo doméstico, más aún tomando en cuenta que el Uruguay, carente de combustibles, se veía forzado a depender completamente de la importación de carbón, *fuel-oil* y petróleo. Pero el proyecto enfrentó diversas resistencias de tipo técnico, político y económico que lo llevaron a numerosos aplazamientos, fundamentalmente porque representaba una amenaza para los intereses de las empresas extranjeras de combustibles. Dentro de éstas, las empresas de origen británico, principales proveedoras de carbón y fuel oil, aparecían como las más afectadas.

La conducción y dirección técnica de un proyecto de gran envergadura generó, a su vez, diferencias entre distintos sectores sobre la conveniencia de delegar el emprendimiento a compañías extranjeras o confiárselo al grupo de ingenieros uruguayos, impulsores de la propuesta. Las controversias se sucedieron durante diversos gobiernos y orientaciones (Ruiz 1999: 11 ss.).

Finalmente, en 1928, se aprobó una ley que destinaba fondos para contratar a un grupo de ingenieros nacionales que estudiaría el proyecto y fijaría las bases para un concurso dirigido a empresas internacionales.

Los consorcios industriales alemanes, que articulaban el interés privado y público y controlaban gran parte del mercado internacional de productos eléctricos, aparecieron desde la década del veinte interesados en el proyecto. Las empresas alemanes radicadas en el Uruguay tenían desde comienzos de siglo un papel relevante en la promoción de la utilización de la energía eléctrica y en el suministro de insumos a las Usinas Eléctricas del Estado.³¹ La Siemens había iniciado el tendido de la red de telégrafos, participado en la construcción de tranvías y sus vías y en 1931 había sido contratada para la instalación de la red de teléfonos. La forma de operar de los dos consorcios alemanes más importantes en el rubro electricidad, Siemens y AEG, consistía en impulsar un aumento de la demanda, actuando como fabricantes de instalaciones eléctricas, distribuidores de energía y sociedades financiadoras de proyectos. En este marco, la represa hidroeléctrica de Río Negro constituía un proyecto de gran interés para sus diferentes tipos de negocios, enfatizaba el representante alemán:

De concretarse significaría para la industria alemana una exportación de materiales eléctricos, cañerías, turbinas, maquinaria de construcción, materiales de ferrocarril, etc. por un valor de aproximadamente 22 millones de Reichsmarks.³² Si Uruguay le concediera el proyecto Río Negro a Alemania, estaría obligado –habiendo logrado ya el consorcio Siemens prácticamente el monopolio en el área de empresas automáticas de teléfonos– a realizar en el

³¹ Entre las más importantes se encuentra la firma Eugenio Barth y Cía., representante de Siemens y Raymon Janssen, representante de Hackethal Draht & Kabel Werke (Bertoni 2002: 80).

³² 22 millones de Reichsmarks equivalían a 9 millones de dólares.

futuro pedidos importantes y continuos a la industria eléctrica alemana. En mi opinión, el beneplácito y la buena voluntad de las autoridades licitadoras están fuera de dudas.³³

La correspondencia de la embajada alemana en Montevideo revela gran interés en el proyecto desde 1926 en adelante, cuando fue presentado por el entonces consejero Gabriel Terra. En 1927, a instancias del gobierno uruguayo, la embajada envió una lista de posibles empresas alemanas interesadas en la construcción de la represa. En 1929 se nombró al profesor Ludin de la Technischen Hochschule Charlottenburg como técnico extranjero asesor en el llamado de licitación de la Comisión Nacional de Estudios Hidroeléctricos de Río Negro³⁴.

Luego, el proyecto estuvo paralizado por tres años. En el ínterin, la escasez de capitales generada por la crisis de 1929, alejó una vez más la posibilidad de concretar la obra.

En 1933, siendo ya Terra presidente del Uruguay, se retomaba el proyecto y se volvía a contratar al Prof. Ludin para su redacción definitiva. El financiamiento de la obra aparecía como un obstáculo difícil de sortear en la situación de carencia absoluta de divisas en que se encontraba el país. Por ello se manejaron diferentes alternativas: “Me he enterado confidencialmente de que en caso de que no se estuviera en condiciones de financiar la obra, Terra estaría considerando la idea de hacer un llamado a licitación para que la empresa que realice la construcción reciba al mismo tiempo la concesión para cobrar el financiamiento de la obra realizada de la venta de energía eléctrica”.³⁵

En abril de 1934 se encargó a la UTE la construcción, explotación y administración de las obras necesarias para el aprovechamiento hidroeléctrico del Río Negro y se aprobó el proyecto presentado por Ludin.

Luego sobrevino nuevamente un impasse hasta el llamado a licitación en 1936. En el correr de este año se realizaron tres licitaciones, en la primera no hubo fallo porque no se presentó ninguna empresa, en la segunda tampoco se llegó a una resolución porque solamente licitó el consorcio alemán (CONSAL)³⁶ y en la tercera se contó nuevamente con CONSAL y la empresa checoslovaca Skoda. Luego de algunas tratativas para una rebaja del presupuesto la Comisión aceptó el 15 de abril de 1937 la propuesta de CONSAL.

Previo a la firma del contrato, el gobierno uruguayo presionaba por mayores contrapartidas. En una primera instancia, éstas fueron mal recibidas por el *Auswärtiges Amt*:

Dado el costoso y extenso trabajo previo de la industria alemana, las valiosas concreciones en materia de política comercial que Alemania ha realizado en los dos últimos años, especialmente la reanudación de la compra regular de carne en cantidades importantes, así como la ausencia de competidores externos serios, el otorgamiento del proyecto a Alemania está

³³ Informe del 25.11.1935 del representante alemán, Moraht, BA Potsdam, Amtliche Akten, Industrie 30. Uruguay 45757: 49-51.

³⁴ Diversas comunicaciones de la Legación alemana y otros documentos, BA Potsdam, Amtliche Akten, Industrie 10. Uruguay 45752.

³⁵ Informe del 15.08.1933 de Moraht, BA Potsdam, Amtliche Akten, Industrie 10. Uruguay 45752, Nr. 197, III MS 2889.

³⁶ La CONSAL estaba integrada por Siemens-Schuckert, Siemens Bauunion, Philipp Holzmann y la empresa de turbinas Voith.

asegurado. Por eso es que ha sorprendido y causado mala impresión, el actual intento uruguayo de hacer depender de mayores compras de carne el otorgamiento del contrato.³⁷

Pero, finalmente el gobierno alemán terminó cediendo en parte a los requerimientos uruguayos.³⁸

A partir de 1938 el gobierno uruguayo comenzó a tener dificultades para financiar la obra de Río Negro. En un contexto político mucho más favorable a los Estados Unidos que el de mediados de los treinta crecía también la oposición interna a una obra dirigida por un consorcio alemán. Langman opinaba que:

Yo he procurado mantener estas deliberaciones en un clima amistoso, en tanto a nosotros nos interesa no empujar al nuevo gobierno desde un comienzo hacia los grupos de poder anglosajones, los cuales aquí presionan fuertemente por una política comercial que mejore su situación. Por supuesto no he realizado promesas sino más que nada he señalado que más allá de la buena disposición existen dificultades. Pido encarecidamente manejar esta información muy discretamente.³⁹

Ante esta situación, se manejaba desde Alemania una propuesta informal sobre la posibilidad de otorgar un préstamo en marcos compensados (*Sperrmarkanleihe*). Langmann refería que la propuesta había sido bien acogida por las autoridades uruguayas pero que el ministro Charlone había manifestado interés en conversar personalmente con él sobre las presiones y ofertas de crédito a largo plazo que estaba recibiendo desde el lado anglo-americano. Según sus palabras, el proyecto de Río Negro estaba peligrando a pesar de que “el presidente ha vuelto a declarar recientemente su preferencia por la vía alemana pero que si desde el lado alemán no sucedía nada, las circunstancias lo empujarían hacia el lado anglo-americano”.⁴⁰

En la versión inglesa el gobierno uruguayo habría ofrecido seis millones de pesos para suspender las operaciones pero los alemanes no aceptaron la propuesta, ofreciéndose para administrar la UTE (Nahum 1999: VIII: 63).

Pese a las dificultades, en mayo de 1939 se anunciaba la concreción de un nuevo plan de pagos para las obras de Río Negro. El monto total de la deuda, que ascendía a 2.300.000 libras⁴¹, debía ser pagado, tal como había sido acordado, entre 1939 y 1942. La ventaja del nuevo plan era que se aligeraba la carga en los dos primeros años.⁴²

A partir del estallido de la guerra la entrega de maquinarias e insumos por parte de la CONSAL se vio dificultada y, si bien existieron negociaciones diplomáticas con el gobierno de Gran Bretaña para no entorpecer el arribo de la maquinaria necesaria para la obra (Ruiz 1999: 26), éste no llegó a concretarse. En 1941 el gobierno uruguayo decidió por intermedio de su nuevo ministro de Relaciones Exteriores Alberto Guani solicitar la asistencia de Estados Unidos para continuar la construcción de la represa.

³⁷ Telegrama del 24.06.1936 de Referente H. VLR Benzler del Auswärtiges Amt a la Legación en Montevideo, AA, R106279: 189.

³⁸ Memorando 24.03.1937, Referente H. L. S. Arn, AA, R106279: 159.

³⁹ Informe económico del 06.04.1938 del representante Langmann, AA, R27232, Chef A/O: 52-53.

⁴⁰ Telegrama del 07.12.1938 del representante Langmann, AA, R104959, Politische Abteilung, Politische Beziehungen von Uruguay zu Deutschland: 98.

⁴¹ Equivalían a aproximadamente a 5.300.000 dólares.

⁴² “Un nuevo plan de pago de las obras del Río Negro”, en *La Mañana* (Montevideo), 25.05.1939: 5.

Las turbinas alemanas construidas para la obra uruguaya, que nunca pudieron ser entregadas en Uruguay, terminaron siendo utilizadas en Austria para una represa que casualmente tenía una caída de agua de aproximadamente la misma altura. En torno a esta represa construida por trabajadores forzados y prisioneros de guerra se construyó también un campo de concentración.⁴³

4.4. *Los últimos cartuchos*

Las armas fueron tradicionalmente un importante producto de exportación de la economía alemana. Durante el régimen del Tercer Reich con el gran desarrollo de la industria armamentista, la demanda internacional por la oferta alemana creció. A partir de noviembre de 1935 momento en que Hitler levantó por ley la prohibición del Pacto de Versalles de exportar armas, el gobierno alemán comenzó a ofrecer armamentos como producto de intercambio en el comercio con los países latinoamericanos. Entre 1935 y 1937 Alemania logró concretar algunos pequeños negocios en este rubro: Argentina compró armas por 10 millones de *Reichmarks*, Chile por 4,5 millones (aviones) y Brasil por 13 millones. En 1938 Brasil cerró un negocio grande por 100 millones de *Reichmarks* pero pocas de estas armas llegarían a destino debido al bloqueo.

El gobierno uruguayo intentó importar armas y equipamiento para su defensa de Alemania e Italia. En 1935 se concretó un negocio de compra de 3 buques guardacostas a Italia.⁴⁴ En los archivos diplomáticos alemanes existe evidencia sobre una serie de transacciones iniciadas por el gobierno uruguayo. En 1937 se desarrolló una negociación, impulsada por el ministro Charlone, para comprar armas por un valor de \$500.000, lo que equivalía aproximadamente a 1 millón de *Reichmarks*. Esta compra no llegó a concretarse, pese a la insistencia de Charlone, por las demoras en las entregas que se originaban en Alemania.

Las autoridades alemanas tomaban sus precauciones para el comercio de armas, rubro sumamente regulado por el Estado alemán, tenían también las consecuencias y especulaban sobre la conveniencia de este tipo de comercio, que podía acrecentar el anti-germanismo impulsado por norteamericanos e ingleses.⁴⁵

En marzo de 1938 se retomaron las negociaciones y el mayor Christi fue invitado a visitar la firma Rheinmetall-Borsig en Berlín y a presenciar la exhibición de artillería.⁴⁶

Entre 1938 y 1940 la embajada alemana siguió buscando concretar, a pedido de las autoridades uruguayas, el negocio de la venta de armas. Llama la atención cómo, aun en plena guerra, pese a su política a esa altura totalmente pro-aliada, el Uruguay seguía intentado la importación de armas de Alemania. Al mismo tiempo sorprenden las razones esgrimidas en julio de 1940 por el Comando General del Ejército alemán que contestaba que Alemania “no está en condiciones de mandar armas a Sudamérica. Recién en algunos meses se podrá saber cuál ha sido el volumen de las armas incautadas en Occi-

⁴³ Ver <http://www.turbo.at/geheimprojekte/t_grossraming.html> (16.10.2003).

⁴⁴ Decreto del 12 de abril de 1935, RNLD, 1936, 264.

⁴⁵ Nota del 16.02.1937, BA Potsdam, R 901 68467, Handel mit Kriegsgerät Uruguay.

⁴⁶ Nota del 31.03.1938, BA Potsdam, R 901 68467, Handel mit Kriegsgerät Uruguay

dente y entonces quizás esté en condiciones de mandar armas”.⁴⁷ Aun después del episodio del Graf Spee y sus connotaciones respecto de las relaciones diplomática entre ambos países⁴⁸, Alemania estaba dispuesta, en el caso de tener *stock* suficiente, a proporcionarle armas a Uruguay.

Pero una resolución de carácter más general fue adoptada por la Cancillería alemana respecto del comercio de armas con los países latinoamericanos. En un telegrama “secreto” enviado en agosto de ese mismo año se informaba a las legaciones alemanas en Buenos Aires, Santiago, Montevideo y La Paz: “Le damos mucho valor a poder seguir participando en el futuro rearme de los países sudamericanos. Nosotros estaremos en condiciones de responder de manera prácticamente ilimitada a las demandas de armas en cuanto termine la guerra”. Más adelante se establece que las armas confiscadas preferentemente no serán vendidas por los problemas de repuestos que plantean, salvo que países sudamericanos las requieran por “razones políticas, para asegurar el abastecimiento de materias primas o para combatir la competencia de Estados Unidos”.⁴⁹

Finalmente, agotadas todas las instancias con Alemania, en enero de 1942 el Uruguay obtuvo, en el marco de su nueva política de alianzas, un convenio de compra de armas con Estados Unidos.⁵⁰

5. A modo de conclusión

Las relaciones entre Alemania y Uruguay durante la década del treinta han sido objeto de debate político y de investigación histórica. Para los contemporáneos fue también fuente de sospechas y recelos. El análisis documental y estadístico que hemos manejado en esta investigación nos permite dimensionar el empuje y las características complejas y encubiertas que adoptó el intercambio entre ambos países.

Entre 1934 y 1938 el comercio entre Uruguay y Alemania se recuperó considerablemente. Tanto en las importaciones como en las exportaciones, Alemania quedaba ubicada en el segundo lugar de importancia, por debajo de Inglaterra, desplazando a los Estados Unidos. Las características del convenio comercial existente entre ambos países permitió incluir en un mismo paquete el intercambio de bienes e inversiones y es en esas condiciones que se fortalecieron los vínculos.

La política comercial alemana se enmarca en el contexto de un sistema económico fuertemente dirigista, en el cual el Estado controlaba los negocios de las empresas priva-

⁴⁷ Respuesta del Oberkommando der Wehrmacht a la Legación alemana en Uruguay, BA Potsdam, R 901 68467, Handel mit Kriegsgerät Uruguay.

⁴⁸ El 18.12.1939 el gobierno del Reich elevó una dura protesta ante el gobierno uruguayo por su fragante violación del derecho internacional al negarse éste al pedido de un plazo para reparar el buque (*Volkischer Beobachter*, 19.12.1939).

⁴⁹ Telegrama del director del Departamento Político-Económico a las representaciones diplomáticas en Buenos Aires, Santiago, Montevideo y La Paz, en *Akten zur deutschen Auswärtigen Politik, 1918-1945* (1997), Serie D, vol. X, 2: 438.

⁵⁰ Convenio sobre adquisición de armas suscrito por los gobiernos de Uruguay y Estados Unidos de América, 13.01.1942, Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores, Sección Ministerio Relaciones Exteriores, Caja 3, Carpeta 10.

das a través de la fijación de precios y el uso de la coerción económica.⁵¹ Esta característica del desarrollo industrial alemán, presente desde fines del siglo XIX, se exacerbó en el período fuertemente centralizado y autárquico del Tercer Reich. La propuesta alemana para Uruguay pudo concretarse a través de la interacción entre el consorcio industrial privado (CONSAL) y el Estado alemán.

A su vez, desde la perspectiva uruguaya de pequeño país, las relaciones con Alemania adquirieron importancia como forma de encontrar con un “tercer” país un canal para flexibilizar el estrecho margen en que se desarrollaba su relación triangular con las principales potencias. Se buscó también iniciar una política energética autónoma que en su esencia significaba una disminución de la dependencia de las grandes empresas de combustibles británicas y estadounidenses. La tecnología, sin embargo, debía seguir siendo comprada en el exterior.

El auge de estas relaciones entre ambos países fue de corta duración ya que la propia carrera armamentista alemana pasó a ser desde 1939 la primera prioridad de todos los agentes económicos y las circunstancias mismas de la guerra y el bloqueo impidieron continuar con la repesa y el intercambio comercial.

Desde comienzos de la Segunda Guerra Mundial Uruguay adoptó una política progresivamente distante hacia Alemania hasta el definitivo alineamiento uruguayo en el bloque pro-aliado, liderado por los Estados Unidos. El período estuvo a su vez marcado por la amenaza de una “conspiración alemana” que actuó como pretexto para un mayor intervencionismo norteamericano en la política uruguaya.

A partir de este estudio de caso surgen diversas inquietudes respecto a la forma en que evoluciona el comercio exterior y las inversiones extranjeras en el Uruguay, temática que ha sido realmente poco desarrollada en historia económica uruguaya. El abordaje desde un estudio de caso en una coyuntura determinada permite analizar en profundidad la rigidez de las condiciones impuestas a un pequeño país por las grandes potencias mundiales pero también la debilidad negociadora de la contraparte uruguaya y la falta de lineamientos de largo plazo en su política exterior.

Archivos consultados

Archivo Federal de Alemania (Bundesarchiv). Sede Potsdam (BA).

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania (Auswärtiges Amt, AA).

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

Series y publicaciones periódicas

Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay. Montevideo: Dirección de Estadísticas y Censos.

⁵¹ El modelo ha sido denominado “economía de mercado dirigida”. Peter Temin (1991) va más lejos aún y considera al régimen nazi, desde el punto de vista de su relación con las empresas privadas, como una economía planificada con muchas similitudes a la soviética en los años treinta.

Akten zur deutschen Auswärtigen Politik, 1918-1945. Gottingen: Vanden & Ruprecht.
Registro Nacional de Leyes y Decretos de la República Oriental del Uruguay (RNLD).
Reichsgesetzblatt. Berlín: Reichsministerium des Innern.
Statistisches Jahrbuch Deutschland.

Bibliografía

- Academia Nacional de Economía (1984): “Historia del comercio Exterior del Uruguay”. En: Cámara Nacional de Comercio, Departamento de Estudios Económicos (eds.): *Contribución a la Historia Económica del Uruguay*. Montevideo: Barreiro y Ramos, pp. 276-298.
- Aldcroft, Derek H. (1997): *Historia de la economía europea (1914-1990)*. Barcelona: Crítica.
- Bértola, Luis (1991): *La industria manufacturera uruguaya, 1913-1961*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales/Ciedur.
- Bértola, Luis y colaboradores (1998): *El PBI del Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Bertoni, Reto (2002): *Economía y cambio técnico. Adopción y difusión de la energía eléctrica en el Uruguay, 1880-1980*. Tesis de maestría en Historia Económica. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República Oriental del Uruguay. (Inédito).
- Camou, María Magdalena (1990): *Los vaivenes de la política exterior uruguaya ante la pugna de las potencias. Las relaciones con el Tercer Reich, 1933-1942*. Montevideo: FCU.
- Finch, Henry (1980): *Historia económica del Uruguay contemporáneo*. Montevideo: Banda Oriental.
- Fodor, Jorge/O’Connell, Arturo (1973): “La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo xx”. En: *Desarrollo Económico*, 49, pp.115-134.
- Giorgi, Luis (1949): *Bosquejo de las obras hidroeléctricas del Río Negro*. Montevideo: L.I.G.U.
- Jacob, Raúl (1979): *Inversiones extranjeras y petróleo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Kitson, Michael/Solomou, Solomos (1995): “Bilateralism in the Interwar World Economy”. En: *Bulletin of Economic Research*, 47, 3, pp.197-219.
- Menezes, Albene Miriam (1995): “Alemania e Brasil: O comercio de compensação nos anos 30”. En: Brancato, Sandra/Menezes, Albene Miriam (orgs.): *Anais do simposio: O cono Sul no contexto internacional*. Porto Alegre: Edipucrs, pp. 193-216.
- Mercader, Antonio (1999): *El año del León. 1940: Herrera, las bases norteamericanas y el complot nazi*. Montevideo: Alfaguara.
- Mitchel, Brian R. (1993, 2^{da}): *Historical Statistics: The Americas 1750-1988*. New York: Stockton Press.
- Müller, Jürgen. (1997): *Nationalsozialismus im Lateinamerika: die Auslandsorganisation der NSDAP in Argentinien, Brasilien, Chile und Mexico, 1931-1945*. Stuttgart: Heinz.
- Musacchio, Andrés (1992): “La Alemania nazi y la Argentina en los años ’30: crisis económica, bilateralismo y grupos de interés”. En: *Ciclos*, II, 2, pp. 39-67.
- Nahm, Gerardo (2003): “Las inversiones extranjeras y la transferencia de tecnología entre Europa y América Latina: el ejemplo de las grandes compañías eléctricas alemanas en Argentina”. En: <<http://www.ub.es/geocrit/nahm>> (16.06.2003).
- Nahum, Benjamín (1999): *Informes diplomáticos de los representantes del Reino Unido en el Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República. Departamento de Publicaciones. Tomos VII y VIII.
- (2003): *Uruguay-Inglaterra. Sus relaciones financieras hasta mediados del siglo xx*. Montevideo: Universidad de la República. Departamento de Publicaciones.
- Neal, Larry (1979): “The Economics and Finance of Bilateral Clearing Agreements: Germany, 1934-1938”. En: *Economic History Review*, 2nd ser., XXXII, pp. 391-404.

- Newton, Ronald C. (1995): *El cuarto lado del triángulo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Quijano, Carlos (1955): “Evolución del comercio internacional del Uruguay en el siglo xx”. En: Ministerio de Relaciones Exteriores (ed.): *Publicaciones de la Sección Artigas*. Montevideo: LIGU, pp. 29-42.
- Ritschl, Albrecht (2001): “Nazi Economic Imperialism and the Exploitation of the Small: Evidence from Germany’s Secret Foreign Exchange Balances, 1938-1940”. En: *Economic History Review*, LIV, 2, pp. 324-345.
- Rodríguez, Ana María (1996): *Selección de informes de los representantes diplomáticos de los Estados Unidos en el Uruguay*. Tomo I: 1930-1933. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- (1997) *¿Buen Vecino? Mal cliente. Las dificultades en el relacionamiento comercial de Uruguay con Estados Unidos en los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial (1938)*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Serie de Papeles de Trabajo.
- (1999): “Uruguay y los temas económico-financieros de las agendas panamericanas de Lima, Panamá y La Habana. Cambios hegemónicos y vínculos regionales, 1938-1940”. Ponencia presentada a las *Segundas Jornadas de Historia Económica*, Montevideo.
- Ruiz, Esther (1999): “La Comisión técnico financiera del Río Negro (RIONE) como instrumento de desarrollo y acumulación de conocimiento científico-tecnológico en el Uruguay. 1938-1945”. Ponencia presentada en el Simposio: Ciencia, tecnología y sociedad, *Segundas Jornadas de Historia Económica*, Montevideo.
- Schröder, Hans Jürgen (1969): “Die neue deutsche Südamerikapolitik. Dokumente zur nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik in Lateinamerika von 1934 bis 1936”. En: *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, 6, pp. 337-450.
- (1970): “Die Vereinigten Staaten und die nationalsozialistische Handelspolitik gegenüber Lateinamerika 1937/38”. En: *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, 7, pp. 309-371.
- Szlajfer, Henryk (1995): “Trade among Peripheral Countries during the Great Depression: Polish-Argentinian Trade in 1930s”. En: Etamad, Bouda/Batou, Jean/David, Thomas (eds): *Pour une histoire économique internationale. Melanges offerts a Paul Bairoch*. Ginebra: Editions Passé Présent, pp.541-546.
- Temin; Peter (1991): “Soviet and Nazi Economic Planning in the 1930’s”. En: *Economic History Review*, XLIV, 4, pp. 573-593.

Apéndice estadístico

CUADRO A
Exportaciones por países, 1928-1942 (en millones de dólares)

	Alemania	EEUU	GB	Francia	Otros	Total
1926	14,4	11,3	24,4	12,4	33,4	95,9
1927	18,4	7,7	19,9	13,7	39,0	98,7
1928	14,2	10,1	22,0	10,2	40,8	97,2
1929	13,4	11,0	21,3	11,1	35,7	92,5
1930	8,6	5,4	24,4	8,7	25,1	72,2
1931	7,4	2,3	18,2	6,0	17,1	50,9
1932	5,8	1,5	10,4	5,3	14,3	37,4
1933	6,1	3,4	13,7	4,1	14,0	41,2
1934	9,4	6,0	14,7	3,8	23,7	57,5
1935	9,4	7,7	16,8	5,4	28,2	67,4
1936	8,3	11,4	19,1	4,6	30,5	73,9
1937	9,5	10,0	17,1	3,3	30,9	70,8
1938	15,9	2,7	17,7	5,0	26,4	67,7
1939	7,7	8,8	11,8	2,4	33,0	63,8
1940	1,3	17,2	13,8	2,6	31,7	66,7
1941	0,0	32,3	17,3	0,4	15,0	65,0
1942	0,0	33,0	22,6	0,6	20,0	76,2

Fuentes: la serie de volumen total de exportaciones fue tomada de Bértola (1991: 122). Esta fue obtenida mediante la conversión a dólares del ajuste realizado por Finch a la información oficial del *Anuario Estadístico*. La distribución de las exportaciones totales por países fue tomada de la información oficial del *Anuario Estadístico*.

CUADRO B
Importaciones por países, 1928-1942 (en millones de dólares)

	Alemania	EEUU	GB	Francia	Otros	Total
<i>1926</i>	9,4	24,7	12,3	6,2	33,2	85,8
<i>1927</i>	9,7	27,4	13,7	5,7	33,7	90,2
<i>1928</i>	11,8	28,5	14,7	5,6	33,6	94,2
<i>1929</i>	9,1	28,4	15,6	3,7	37,2	93,9
<i>1930</i>	7,8	20,5	13,8	3,0	34,8	79,9
<i>1931</i>	5,9	10,5	10,4	1,8	41,4	70,0
<i>1932</i>	3,4	3,4	6,8	1,2	29,6	44,4
<i>1933</i>	3,4	3,4	7,5	1,1	26,3	41,7
<i>1934</i>	3,8	6,3	8,0	0,9	23,5	42,4
<i>1935</i>	4,3	8,5	8,3	1,3	26,9	49,3
<i>1936</i>	6,1	8,5	11,7	1,5	34,8	62,6
<i>1937</i>	6,3	8,2	10,1	1,5	34,0	60,0
<i>1938</i>	9,8	7,0	12,1	1,3	29,4	59,7
<i>1939</i>	9,4	3,0	10,2	1,3	32,3	56,3
<i>1940</i>	0,8	9,2	10,7	1,2	34,7	56,7
<i>1941</i>	0,3	15,7	8,9	0,2	35,6	60,7
<i>1942</i>	0,1	15,4	7,1	0,0	41,1	63,7

Fuentes: la serie de volumen total de importaciones fue tomada de Bértola (1991: 125). Bértola corrigió la serie elaborada por Finch, basada en la información de los valores FOB de las exportaciones de los Estados Unidos y Gran Bretaña hacia Uruguay, por la evolución del costo de los fletes y la convirtió a dólares. La distribución de las importaciones totales por países fue tomada de la información oficial del *Anuario Estadístico*.

CUADRO C
Balance comercial por países, 1928-1942 (en millones de dólares)

	Alemania	EEUU	GB	Francia	Otros	Total
<i>1926</i>	4,9	-13,4	12,1	6,2	0,3	10,1
<i>1927</i>	8,7	-19,8	6,3	8,0	5,3	8,5
<i>1928</i>	2,4	-18,4	7,3	4,6	7,1	3,0
<i>1929</i>	4,3	-17,4	5,7	7,4	-1,6	-1,4
<i>1930</i>	0,8	-15,1	10,6	5,7	-9,7	-7,7
<i>1931</i>	1,4	-8,2	7,8	4,2	-24,3	-19,1
<i>1932</i>	2,4	-1,9	3,7	4,1	-15,3	-7,0
<i>1933</i>	2,7	0,0	6,2	3,0	-12,4	-0,5
<i>1934</i>	5,6	-0,3	6,7	2,9	0,1	15,1
<i>1935</i>	5,1	-0,8	8,4	4,1	1,3	18,1
<i>1936</i>	2,1	2,8	7,4	3,2	-4,2	11,3
<i>1937</i>	3,2	1,8	7,0	1,8	-3,0	10,8
<i>1938</i>	6,1	-4,4	5,6	3,7	-3,1	8,0
<i>1939</i>	-1,7	5,9	1,6	1,1	0,7	7,5
<i>1940</i>	0,5	8,0	3,1	1,4	-3,0	10,0
<i>1941</i>	-0,3	16,6	8,4	0,2	-20,6	4,3
<i>1942</i>	-0,1	17,6	15,5	0,5	-21,1	12,5

Fuentes: Elaboración propia en base a Cuadros A y B.