

PROPUESTA MEXICANA DE UNA MORATORIA DE LA DEUDA A NIVEL CONTINENTAL (1933)*

Robin KING

University of Texas at Austin

“ALARMA EN WALL STREET por la propuesta mexicana de moratoria.” Titulares como éste no aparecieron por primera vez en agosto de 1982. En 1933, la delegación mexicana a la Conferencia Internacional Americana en Montevideo propuso una resolución de amplio alcance y un estudio de fondo mediante los que los mexicanos confiaban en desafiar a los “superbanqueros internacionales”. El examen de la resolución propuesta por el embajador mexicano, doctor José Manuel Puig Casauranc, y el estudio de los antecedentes de Luis Sánchez Pontón, así como algunos de los debates relativos al tema en la Conferencia, ponen de manifiesto que mucho antes de 1982 se han tomado en consideración —y se han ignorado— muchas de las propuestas sobre deuda externa que contenían soluciones adecuadas y equitativas al problema.

Pese a la gravedad de la crisis de la deuda en los años treinta, se ha prestado poca atención a ella en la exposición que se ha hecho de la historia económica. No obstante, como la crisis actual de la deuda es obviamente el problema principal de la economía latinoamericana en nuestros días, sondear la situación de los años treinta puede proporcionarnos nuevas perspectivas. Muchas de las causas de ambas crisis son similares: condiciones desfavorables para el comer-

* Traducción de Isabel Vericat.

cio, préstamos excesivos, fuerte competencia entre los banqueros por el negocio, descenso de los niveles de crédito, falta de acceso a otros mercados de las exportaciones latinoamericanas, alto costo de los créditos (tasas de interés y comisiones), recesión en los países desarrollados. No es sorprendente, pues, que las soluciones propuestas entonces guarden similitud con las que se proponen hoy en día.

Este estudio versa sobre historia económica y sobre historia del pensamiento económico. La exposición se inicia con un breve debate sobre la situación de la deuda en 1933, en el que se incluye la estructura de la deuda (una de las principales diferencias respecto a la crisis actual). Después se pasa a analizar la situación de la deuda mexicana desde la independencia. Se presenta una síntesis del estudio de antecedentes de Sánchez Pontón al que sigue la presentación de la "iniciativa" hecha por Puig. El estudio finaliza con las reacciones a la iniciativa y un análisis.

LA CRISIS DE LA DEUDA EN LATINOAMÉRICA EN LOS AÑOS TREINTA

En diciembre de 1933, en América Latina había un total de bonos de la deuda con un monto de aproximadamente mil millones de dólares que estaban técnicamente en incumplimiento de pago. Esta cantidad representa más de la mitad de un total de mil novecientos millones de dólares en bonos pendientes de pago en la región.¹ Ni a los deudores latinoamericanos ni a los acreedores les complacía la situación. Bajo la nueva política de buena vecindad del gobierno de Roosevelt, se descartaba la intervención militar. Ya se habían constituido varios comités de garantía de titulares de bonos en algunos países en particular, pero no existía una comisión general americana al respecto. En cambio, en Europa sí había comisiones generales, pero a medida que fue

¹ *Commercial Pan America*, diciembre de 1933, pp. 1-2; FEUERLEIN y HANNAN, 1941, p. 14. Estas cifras de incumplimiento no incluyen los pagos de bonos mexicanos, ya que habían sido renegociados y no estaban técnicamente en incumplimiento.

creciendo la influencia económica de Estados Unidos en América Latina, estas comisiones no representaban a los titulares de bonos en su totalidad.

En México se llevó a cabo una tentativa internacional que condujo a la formación del Comité Internacional de Banqueros para México (International Committee of Bankers on Mexico, ICBM) que, en primer lugar, negoció con el gobierno mexicano para volver a fijar el pago de los bonos de la deuda en Bolivia en 1922. Estos comités de banqueros ejercían un poder considerable y conseguían severas condiciones y concesiones de los países deudores. Dar en garantía ingresos nacionales, como tarifas aduanales domésticas y ganancias por recursos naturales, era habitual. Según el acuerdo a que se llegó con Bolivia, el país no podía contraer ninguna nueva deuda sin el consentimiento de los banqueros. Obviamente, los demás países no estaban deseosos de llegar a este tipo de acuerdos.

La naturaleza de la deuda contribuía a la dificultad de resolver la situación. Bancos de inversión planeaban los préstamos a través de la emisión de bonos. Estos bonos se vendían después al público en Estados Unidos y los bancos generalmente vendían la mayor parte de ellos a la baja. Así pues, el interés de los bancos duraba únicamente hasta que transferían la obligación a otros. Los bancos recaudaban sus cuotas por la emisión y la venta y ya no se involucraban en el pago y el retiro de los bonos. Los bonos latinoamericanos emitidos en los años veinte rindieron altas tasas de beneficio (generalmente del 6 al 8%) en comparación con beneficios nacionales equiparables (en la escala del 5%).

Los incumplimientos de pago fueron de varios tipos. Algunos países, como Uruguay, depositaron el equivalente del pago en moneda nacional en una cuenta y trataron de pagar el servicio de la deuda siempre que dispusieran de dólares. Otros, como Bolivia, hicieron constar su intención de pagar pero adujeron falta de capacidad y simplemente detuvieron todos los pagos. Países más grandes, como Brasil y Colombia, emitieron bonos con fondos nacionales para cubrir el pago de intereses, pero los beneficios fueron en general insuficientes para cubrir los pagos contraídos en su totalidad. La

deuda nacional argentina nunca incurrió en incumplimientos, aunque algunos municipios y provincias en el interior del país no cumplieron. Incluso la República Dominicana, bajo el protectorado de Estados Unidos, se retrasó en la amortización del pago de la deuda pública durante un tiempo.

Los bonos en dólares estaban contractualmente garantizados en tres aspectos: serían rembolsados en dólares, los dólares tendrían un determinado valor en oro, y los pagos provendrían de ingresos garantizados. Cuando Estados Unidos abrogó la cláusula del oro en garantía del pago de los bonos estadounidenses en dólares-oro en junio de 1933, el resto del mundo hizo lo mismo. Estados Unidos defendió con una fuerte razón su "incumplimiento": el derecho de un gobierno soberano de actuar en interés de la nación y el derecho del acreedor a no devolver más que el poder adquisitivo equivalente a la cantidad que prestó. Aunque no hubo un franco repudio a la medida, la situación era crítica. Pero no se disponía de ningún mecanismo internacional de acuerdo:

En Estados Unidos tuvo lugar una protesta contra las hipotecas agrícolas como resultado de la caída de los precios agrícolas. En los países latinoamericanos no existía ninguna ayuda real para los deudores tipo paridad de pagos provenientes de ninguna asociación internacional; no existía ningún organismo legal competente que pudiera declarar la moratoria o someter a los estados soberanos a procesos de bancarrota. Al carecer de nuevos préstamos para pagar antiguas deudas, el incumplimiento parecía la única salida. Además, así como los préstamos gubernamentales a los agricultores estadounidenses y otras formas de ayuda tenían tanto un aspecto político como económico, del mismo modo algunos gobiernos latinoamericanos descubrieron que el no pago de su deuda externa era un buen capital político. La frase "esclavitud de la deuda" expresaba la actitud popular respecto a los préstamos extranjeros.²

La séptima Conferencia Internacional Americana, reunión que se celebraba cada cuatro años patrocinada por la Unión Panamericana, tuvo lugar en Montevideo en di-

² FEUERLEIN, 1941, p. 23.

ciembre de 1933. La delegación mexicana confiaba en agregar el tema de la deuda y el crédito externos a la agenda oficial ya establecida. Este empeño, denominado "la iniciativa mexicana", atrajo mucho interés. El análisis de esta iniciativa es sobre lo que versará el resto de este texto. En primer lugar, se expondrán los antecedentes de la deuda mexicana y después se presentará la iniciativa y las respuestas que obtuvo.

LA SITUACIÓN DE LA DEUDA MEXICANA

El historial de México en el pago de la deuda externa no era bueno. Después de que le fuera concedido su primer préstamo en 1824, para 1827 México ya estaba retrasado en los pagos. A lo largo de los próximos sesenta años se sucedieron los planes de reajuste, los incumplimientos de pago y nuevos planes de reajuste. En 1867 el presidente Juárez desconoció los préstamos contraídos por Maximiliano en 1864 y 1865, así como las cesiones de derechos aduanales. Cuando Porfirio Díaz renegoció la deuda externa e hizo el intento de reorganizar la estructura económica en 1886, habían tenido ya lugar muchos incumplimientos y desconocimientos parciales.

En cada nueva ronda de renegociaciones de la deuda, los titulares de bonos manifestaban su necesidad de una seguridad adicional en virtud del reciente incremento de los riesgos y como compensación por la pérdida de beneficios. En los documentos originales del préstamo se incluían con frecuencia disposiciones que garantizaban el reembolso a través de ceder derechos e ingresos aduanales, haciendo mención específica de agencias o regiones aduanales (como las que había en el Golfo de México). Los primeros acreedores extranjeros eran en su mayoría ingleses. Cuando se retrasaban los pagos, los tenedores de bonos apelaban a sus respectivos gobiernos para que protegieran sus derechos avalados por los acuerdos de préstamos. La primera respuesta del gobierno británico fue que el gobierno de Su Majestad no era responsable en absoluto de la situación y no tenía derecho alguno de interferir en este asunto privado. Los funcionarios

británicos en México se limitaron a poner a disposición sus oficinas en México para que los propios accionistas tuvieran representaciones idóneas ante el gobierno mexicano. En 1830 se organizó en Londres un comité de tenedores de bonos mexicanos. El comité tuvo más éxito que los accionistas por su cuenta en la obtención de apoyo por parte del gobierno. Después del primer llamamiento del comité al gobierno británico, el Foreign Office dio instrucciones a sus representantes en México de que apoyaran las quejas de estos súbditos británicos y

autorizaran a los vicecónsules británicos en Veracruz y Tampico para que se encargaran de recibir de las autoridades mexicanas y transmitieran a Inglaterra las sumas de dinero que hubiera que poner aparte en los puertos mencionados para el pago de los dividendos que se debían a los titulares de los bonos.³

Y así comenzó la larga historia de los intentos hechos por las asociaciones de obligacionistas para influir ante sus gobiernos, con airadas demandas por parte de los titulares de los bonos y ambiguas instrucciones enviadas a los representantes de sus gobiernos en México.

Las organizaciones de accionistas fueron ganando influencia a medida que los préstamos extranjeros crecieron a nivel mundial. En 1868 se formó en Londres la corporación de tenedores de bonos extranjeros (Corporation of Foreign Bondholders) y en 1899 se organizó en París la asociación nacional de tenedores de valores mobiliarios (Association Nationale des Porteurs Français de Valeurs Mobilières). Se formaron también otros grupos más pequeños, pero las dos asociaciones mencionadas representaban a la mayoría de los titulares de bonos, siendo la Corporation of Foreign Bondholders la más ruidosa y poderosa tanto en las negociaciones con los obligacionistas como en la influencia que ejercía sobre su gobierno. Aunque la influencia política y económica de Estados Unidos se incrementó a lo largo de los años, intensificándose durante la primera guerra mundial, nunca

³ TURLINGTON, 1930, p. 59.

existió una asociación norteamericana de accionistas; tampoco hubo ningún comité específico mexicano.

Hasta la primera guerra mundial, estas organizaciones de accionistas no tuvieron por lo general estrechos vínculos con sus gobiernos. No obstante, en 1919, los gobiernos de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos aprobaron la organización de un Comité Internacional de Banqueros para México (ICBM). Los ciudadanos de estos países eran titulares de más de dos terceras partes de todos los bonos del gobierno y de los ferrocarriles de México.⁴ El objetivo del ICBM era estudiar la situación mexicana para determinar qué política sería la mejor para garantizar el servicio puntual del pago de los bonos. El respaldo gubernamental y el carácter internacional que tenía este comité le permitieron ejercer una considerable influencia ante el gobierno mexicano en sus negociaciones con el mismo.

Por esta época, México vivía internamente bastante agitación política. Porfirio Díaz había dejado tras sí una gravosa deuda y los gastos que había ocasionado la lucha para derrocarlo se agregaban a la deuda pública del presidente Madero. Poco después de que Victoriano Huerta eliminara a Madero, el gobierno mexicano contrajo un nuevo préstamo de 20 millones de libras esterlinas pese a que el partido de oposición de Carranza estaba en desacuerdo. La falta de ingresos forzó a Huerta a declarar una suspensión del servicio de la deuda, tanto de la interna como de la externa, el 17 de diciembre de 1913. Como resultado de esta moratoria, ya no se disponía de crédito exterior y México se vio forzado a recurrir al crédito interno. Este periodo se prolongó hasta 1921, cuando un nuevo gobierno, bajo la presidencia de Álvaro Obregón, emitió una carta de intención dirigida a devolver las deudas contraídas e inició serias negociaciones con el ICBM.

Las negociaciones entre el ICBM y México tuvieron por resultado el acuerdo Huerta-Lamont del 16 de junio de 1922. En él se comprometían en garantía todos los ingresos del im-

⁴ TURLINGTON, 1930, p. 12.

puesto de exportación del petróleo, 10% de los ingresos brutos de Ferrocarriles Nacionales de México (cuya deuda garantizada se incluía en el acuerdo), y todos los beneficios netos de operación de Ferrocarriles para el fondo de amortización. El acuerdo también convertía toda la deuda externa en deuda en dólares. Un año después de haber firmado el acuerdo, México ya incumplía sus obligaciones. En los años siguientes se firmaron otros acuerdos que México incumplió poco después. Como consecuencia de estas negociaciones en curso, México estaba sumamente consciente de la presencia e influencia de los bancos extranjeros.

ESTUDIO DE LOS ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

Bajo los auspicios del ministro de Relaciones Exteriores, Luis Sánchez Pontón escribió *Las deudas exteriores: principios aplicables a su revisión y pago*, a modo de ponencia de fondo sobre los temas adicionales de la deuda y el crédito externos que se proponían a la Conferencia Internacional Americana que se iba a celebrar en Montevideo. La agenda aprobada oficialmente no tenía un rango tan amplio como México deseaba y México esperaba poder incluir varios temas adicionales sobre economía. Presentada como la contribución mexicana al tema, parecería que México esperara que otros países hubieran preparado estudios similares con sus puntos de vista al respecto. Dedicaremos el resto de este apartado a presentar una síntesis de la ponencia de fondo en la que Sánchez Pontón analiza el desarrollo histórico y la naturaleza del préstamo antes de presentar la propuesta mexicana de discusión de una moratoria. Sánchez Pontón hace hincapié en que no se puede estudiar la deuda sin analizar sus vínculos con la estructura económica en su conjunto.

El origen de la deuda está vinculado al desarrollo comercial, pero una vez contraída adquiere una vida propia hasta que se salda. No obstante, la experiencia ha demostrado que la deuda continúa creciendo a medida que los deudores contraen más préstamos para pagar la deuda existente, contribuyendo con ello a su persistente crecimiento. La función de

los bancos consiste en utilizar el excedente que de otra manera permanecería improductivo.

Uno de los vínculos importantes entre la deuda y la economía en su conjunto es a través del mecanismo de la devoción. La deuda es normalmente una obligación contractual. El contrato fija un plazo definido en el que tendrá que tener lugar el pago. Esto requiere de un sistema monetario que asegure que el obligado dispondrá de los medios de pago para satisfacer a los acreedores, lo cual implica una cierta seguridad en el valor del dinero.

Sánchez Pontón declara que la riqueza, la ganancia, los ahorros y el gasto crecen paralelamente a la deuda de modo que únicamente en "casos aislados de abuso"⁵ la deuda crecería con mayor rapidez que estos otros factores que son los que proporcionan los medios de pago. Así pues, cuando el pago es imposible es señal de graves problemas en la economía en su conjunto. Las demandas inoportunas de un acreedor lo perjudican a él mismo así como al deudor, y empeoran la situación provocando probablemente la bancarrota o el desconocimiento.

Un problema fundamental del sistema bancario es que cumple con una función social pero está dirigido en beneficio particular:

El problema con el sistema arranca, sin embargo, del hecho de que los bancos y los intereses que los guían, aquellos que generalmente predominan en el sistema bancario, funcionan de manera que el dinero de los cuentahabientes no va a donde ellos quisieran que fuera, sino que más bien beneficia al sector social y a los intereses de los directores bancarios.⁶

Por desgracia, si bien sería mejor que el gobierno manejara los bancos en interés público, el oficio requiere de una experiencia de la que carecen los funcionarios públicos. A nivel internacional, si bien a veces algunos bancos parecen ser los instrumentos de la "diplomacia del dólar" o del "impe-

⁵ SÁNCHEZ PONTÓN, 1934, p. 15.

⁶ SÁNCHEZ PONTÓN, 1934, p. 20.

rialismo financiero”, otras veces parecen ser los factores determinantes de una política gubernamental que protege los propios intereses de los bancos.

La inestabilidad de la moneda impide que empresas que necesitan dinero para manejar sus negocios día con día tengan acceso a créditos. En tanto, si bien los gobiernos pueden tratar de resolver este problema internamente, carecen relativamente de poder respecto al crédito internacional debido a la escasez de oro en relación con el volumen de la deuda. Esta situación está exacerbada por la lentitud en el comercio mundial e impide que muchos países cumplan con sus obligaciones de servicio de la deuda. Cualquier análisis o plan que verse sobre el problema de la deuda debe también apuntar a estos rubros más amplios.

Las restricciones presupuestales han forzado estrictamente la suspensión del servicio de la deuda externa en la medida en que los ingresos por exportaciones no han logrado generar suficientes ingresos públicos. Si no se adopta una alternativa al oro, no será posible ninguna alternativa a la reinversión como medio de pago, “. . . es decir, la obligación impuesta a los acreedores de invertir en negocios del país deudor una parte o el total de todos los pagos que se le deben”.⁷

Sánchez Pontón destaca que aunque un préstamo puede ser legalmente perfecto, sigue estando sometido a una condición implícita: la posibilidad material de saldarlo. Nadie está obligado a hacer lo imposible. Un problema de los acuerdos negociados con los comités de banqueros respecto a la deuda externa es que estos acuerdos se basan en posibilidades; no pueden ofrecer garantías sobre posibilidades futuras ya que no están basados en hechos reales. Además, un país no puede pagar sus deudas si no se le permite comerciar libremente, por ejemplo, si las tarifas le impiden obtener el acceso a los mercados para tener ingresos en dólares.

Sánchez Pontón prosigue diciendo que toda América se enorgullece de la tesis del embajador Drago sobre la renuncia a la intervención militar para el cobro de la deuda sobe-

⁷ SÁNCHEZ PONTÓN, 1934, p. 30.

rana. (Luis M. Drago era el ministro argentino de Relaciones Exteriores en 1902. El 29 de diciembre de 1902 escribió una carta al embajador argentino en Washington comentándole la situación en Venezuela, donde Alemania, Italia y el Reino Unido presentían el incumplimiento de la deuda y contemplaban la posibilidad de algún tipo de intervención militar). La llamada “doctrina Drago” declara:

El reconocimiento de la deuda, el pago de la misma en su totalidad, puede y debe ser hecho por la nación sin disminución de sus derechos inherentes como entidad soberana, pero el cobro sumario e inmediato en un momento determinado, por medio de la fuerza, no ocasionaría sino la ruina de las naciones más débiles y la absorción de sus gobiernos, junto con todas las funciones que les son inherentes, por los poderosos de la tierra.⁸

A fin de resolver las disputas legales sin recurrir al uso de la fuerza, debería establecerse una organización internacional que actuara como intermediaria en las transacciones comerciales y económicas.

A modo de conclusión, Sánchez Pontón presenta las propuestas que la delegación mexicana desea exponer a la conferencia:

- 1) Afirmar el respeto a los contratos legales y al no desconocimiento de la deuda legítima.
- 2) Reforzar la doctrina Drago en la renuncia a toda presión económica y militar.
- 3) Formar una organización de acreedores que pudiera entrar en negociaciones directas con los deudores.
- 4) Adoptar una capacidad general del principio de pago que se incorporaría en todos los acuerdos de deuda. Esta capacidad se establecería tomando en cuenta la balanza comercial y los niveles de precios.
- 5) Adoptar un principio de capitalización de los pagos destinados a amortizar la deuda pública en los casos en que no existan medios internacionales de pago.
- 6) Negociación de una moratoria común.

⁸ M. DRAGO, 1906, p. 12; WINKLER, 1928, p. 57.

EL MEMORÁNDUM DE PUIG

Unos meses antes de la conferencia de Montevideo, Puig hizo circular una versión de la propuesta mexicana a los representantes de otros gobiernos para ver cómo reaccionaban. Los mexicanos esperaban que este documento despertaría el suficiente interés para autorizar la inclusión del programa mexicano en la agenda oficial. El memorándum, fechado el 14 de septiembre de 1933, se expresa en términos amplios sobre la reforma económica a escala internacional. A los países débiles, capturados en la red de los "comités de banqueros" de Wall Street, se les deben dar las mismas oportunidades que a los países fuertes para declararse en moratoria:

No parece correcto que los países con mayor independencia económica o fuerza política hayan tomado o tomen decisiones a su elección respecto a la moratoria, en tanto que los países débiles, temerosos de los "comités de banqueros", tengan que seguir exprimiendo sus raquíuticos presupuestos, sumergiendo así prácticamente a sus propios pueblos y sembrando la semilla del descontento y de la disolución social.⁹

LA CONFERENCIA

El 5 de diciembre Puig dio inicio a su presentación oficial al comité de iniciativas declarando que estaba provocando abiertamente los intereses de los superbanqueros. Éstos, cuya actuación a menudo no respetaba leyes ni naciones, manejaban el crédito con astucia en la medida en que estaban respaldados por una estructura de instituciones populares (incluyendo estas mismas naciones-estado a las que con tanta frecuencia faltaban al respeto). La ciencia de la economía contribuye a esta estructura, añadía Puig. Y la gente la sigue sin entenderla realmente, en especial en lo que respecta al mecanismo del crédito. En América Latina es frecuente pensar "que el que recibe un crédito recibe un favor, ser ob-

⁹ *Seventh International Conference of American States*, 1933, 3:181.

objeto de un préstamo es ser el beneficio de una espléndida manifestación de beneficencia. . . ”¹⁰

Puig no atribuía la culpa del problema de la deuda a los banqueros comunes, a la profesión bancaria, ni siquiera al propio capitalismo:

Estamos atacando más bien las formas legales pervertidas, las ideas retorcidas, la distorsión de los conceptos, de la responsabilidad y de la función que degrada a la ciencia económica ortodoxa, cuyo “gran negocio” ha sido capaz de convertir en principios los tratos y las leyes.¹¹

A quien Puig culpa es a los “superbanqueros internacionales”, alegando que ellos no sufrieron en absoluto en la depresión. Estos banqueros “esquilmaron” a la gente sus ahorros con tanto esfuerzo ganados, vendiéndoles bonos de los que los banqueros recibían una alta tasa de ganancia.

Puig manifestaba que como resultado del mero anuncio de la propuesta mexicana ya se habían obtenido consecuencias provechosas. Se proponía la moratoria de seis a diez años a fin de garantizar mejor los futuros pagos a los titulares de bonos y mejores futuros económicos para los países latinoamericanos en general. La discusión tenía que trascender el tema de la situación de la deuda externa y pasar a la idea de los créditos. Era necesario establecer un nuevo concepto legal y filosófico de crédito.

Para saldar viejas deudas, las naciones tenían que contraer otras nuevas, alimentando así aún más el ciclo del interés compuesto. Los superbanqueros han perseguido su propio interés y han ocultado la verdad a la gente a la que han vendido esos bonos, sin analizar las posibilidades económicas de una amortización regular de esos préstamos y bonos. Se sienten muy optimistas cuando se emite un préstamo o bono en su afán de vendedores ambulantes. Lo único que necesitan es simplemente descargar los bonos, sin preocuparse acerca de su amortización.

¹⁰ *Seventh*, p. 157.

¹¹ *Seventh*, p. 158.

A partir de ese momento, y forzado por la necesidad de amortizar sus deudas, nuestro pueblo puede verse obligado a establecer todo tipo de restricciones al comercio internacional, llevando una vida de miseria que bien podría haberse ahorrado y que tiene que soportar en condiciones de depresión económica, agravadas y con frecuencia intensificadas por la insuficiencia de nuestro metal. Y cuando no pagamos nuestras deudas, no se analizan las razones, no se consideran las causas morales, y somos desleales a las garantías que hemos dado en el pánico.¹²

Las propias resoluciones, distribuidas a todos los delegados e incluidas en las "actas y antecedentes", incorporan las conclusiones de Sánchez Pontón.

El primero en responder al doctor Puig fue el secretario de Estado norteamericano Cordell Hull, quien puso de manifiesto que ni él ni el gobierno de Estados Unidos podían hablar en nombre de ningún grupo en la historia de la deuda externa cuya exposición se había hecho, puesto que el gobierno norteamericano no era acreedor de ninguno de los países latinoamericanos. Es más, los banqueros internacionales en su conjunto no eran partidarios de la administración Roosevelt. El análisis que hizo Hull de la situación era descriptivo, sin que tratara de culpar a nadie:

Lo que ha sucedido en Estados Unidos respecto a estas deudas es lo siguiente: los banqueros internacionales y las casas de distribución han colocado préstamos tanto en los Estados Unidos como en el extranjero por grandes cantidades, y después de haber colocado estos préstamos, estas casas han pasado los respectivos bonos a ciudadanos particulares: agricultores, trabajadores, hombres de negocios, de manera que podría decirse comparativamente que el monto principal de las deudas no está en posesión de los banqueros sino en posesión de particulares. Los banqueros, después de haberse quedado con sus ganancias, dejaron de preocuparse por estos préstamos y continuaron haciendo sus negocios de siempre.¹³

El gobierno de Estados Unidos estaba auspiciando la

¹² *Seventh*, p. 160.

¹³ *Seventh*, p. 162.

formación de una comisión de tenedores de bonos independiente, integrada por hombres honestos y desinteresados que representaran a los diversos titulares de bonos, estudiaran la situación y negociaran de manera limpia con el deudor. Esta comisión no debía relacionarse con el gobierno federal ni con los banqueros internacionales. Además, el Congreso estadounidense había aprobado una ley en la que se responsabilizaba a los banqueros internacionales y a las casas de distribución de negligencia, por las pérdidas que habían sufrido los individuos tanto internamente como en los mercados internacionales.

El siguiente en responder fue Carlos Saavedra Lamas, jefe de la delegación argentina. Su reacción fue la más fuerte y más crítica de todas a la iniciativa mexicana. En su respuesta criticaba a los mexicanos en dos niveles. El primero se refería a la naturaleza de la Conferencia Internacional Americana: Saavedra Lamas declaraba que ellos nunca habían tratado temas financieros y que una declaración de cualquier cosa parecida a una moratoria equivaldría a un Ministerio de Economía colectivo para toda América. Para que se aprobara una moción de este tipo, tendría que reformarse la carta constitucional de la Unión Panamericana, y el panamericanismo no debía acabar con la autonomía económica. En un segundo nivel, más esencial, Argentina subrayaba que cada país tiene su propia situación y que los problemas económicos difieren de un país a otro:

¿En qué hechos podríamos basar lo siguiente? “Nos encontramos en una situación insoportable en la que nuestras pobres repúblicas lidian por encarar las dificultades que impiden mejores condiciones de vida al pueblo y sacrifican sus propias vidas imponiéndose sobre sí mismas impuestos que han de aceptar patrióticamente, extrayendo de sus partes esenciales los recursos con los que pagar a los acreedores extranjeros y mantener el crédito de la nación; en una Unión Panamericana decretamos que todos estos sacrificios son inútiles y han de ser substituidos por una moratoria uniforme.” ¿Podríamos decir esto?¹⁴

¹⁴ *Seventh*, p. 166.

Una moratoria acabaría con el crédito de aquellos países que se han esforzado duramente por mantenerlo.

En su intervención, Puig respondió que México únicamente estaba pidiendo que se discutieran estos temas y, por tanto, Argentina sólo podía oponerse al carácter adecuado del tema en sí. Las discusiones sobre el propio tema deberían aguardar a que el comité idóneo se hiciera cargo del asunto, y no iniciarse en el seno del comité de iniciativas, cuya actuación era meramente la de un comité directivo. Puig agregaba:

Si entonces la objeción consiste en la posibilidad de herir sentimientos anunciando meramente para discusión la aceptación de una lista de temas en los que aparece la espantosa palabra que produce cataclismos y que se llama "moratoria", la palabra que no nos atrevemos a pronunciar pero que ocupa todos nuestros pensamientos con una cierta fatalidad, tanto aquí en América Latina como en Europa; la palabra que responde y que está conectada con los propios actos que se han realizado en el mundo de las finanzas; si esta palabra es dañina, México la retirará con gusto.¹⁵

Saavedra Lamas contestó proponiendo que se estableciera un subcomité para estudiar el asunto, que diera a su vez un informe al comité en su conjunto en un plazo de tres días. Brasil y Chile pronunciaron discursos de apoyo a la propuesta argentina en tanto que Cuba apoyó la propuesta original de México. Finalmente, se aprobó la propuesta argentina, y se integró el subcomité con delegados de Argentina, Estados Unidos, Colombia, México y Brasil.

El subcomité recomendó que se creara un alto comité en finanzas internacionales para discutir este importante tema. Tan pronto como fuera posible se celebraría una conferencia que convocara a este comité en Santiago de Chile o en Buenos Aires.

Aunque éste fue el final de la discusión del tema en sí, en el comité de economía se discutieron asuntos relacionados con él y, de vez en cuando, se aludió a la propuesta mexicana.

¹⁵ *Seventh*, p. 167.

na. J. Cipriano Castro, representante de El Salvador, resaltó su aprecio por la propuesta de México y declaró:

Tarde o temprano, también nosotros, junto con los demás países latinoamericanos, tendremos que suspender el pago de la deuda. Y en esto veo claramente que el tema de las deudas tendrá que dejarse oír algún día en un Congreso. Este día no será posterior al día en que los países deudores colectivamente, ya en moratoria, no sean capaces de permitir a los delegados que se juntan para celebrar reuniones ninguna otra alternativa salvo que sancionen lo que las naciones ya hayan hecho.¹⁶

Otro decidido partidario de la discusión sobre la deuda externa fue Felipe Barreda Laos, el delegado peruano. Barreda presentó un informe en el que se apoyaba la creación de un Banco Internacional Americano que mejoraría las alternativas justas de financiamiento para América Latina y la defendería de los abusos de las garantías y las concesiones. Dirigiéndose al comité de economía con una intervención titulada “reorganización del sistema internacional de crédito y moneda”, expresó:

El sistema para contratar grandes operaciones de crédito extranjero en América Latina mejoraría enormemente si esta institución económica y financiera que estamos proponiendo pudiera estar en posición de ofrecer a los países latinoamericanos, que están todavía sufriendo las consecuencias de un sistema internacional de financiamiento reaccionario y nocivo, la poderosa y eficaz ayuda del crédito de los países americanos asociados en vez de las gravosas y deplorables condiciones que subsisten en la actualidad.¹⁷

Los peruanos presentaron dos propuestas sobre la deuda externa. Ambas se remitían a la conferencia que se iba a celebrar en Santiago o en Buenos Aires. Una recomendaba que se recuperara la confianza en el sistema de crédito mediante la pronta negociación de una solución satisfactoria al

¹⁶ *Seventh*, p. 117.

¹⁷ *Seventh*, p. 51.

problema de la deuda externa. La otra iba más al meollo del asunto:

Que se resuelva: que el financiamiento de los préstamos extranjeros deba hacerse tomando en cuenta todos los factores que contribuyen al crédito del Estado deudor, prohibiendo dar en prenda ingresos públicos específicos como garantía y concesiones nacionales para privilegio y uso comercial que alientan el uso inmoderado del crédito exterior, comprometiendo la capacidad y la autonomía económica y financiera de las naciones deudoras.¹⁸

En suma, la excitación acerca de la discusión del problema de la deuda externa fue eficazmente disipada por la propuesta que auspició Argentina de posponer la discusión del asunto hasta que se celebrara la conferencia que su país proponía.

REACCIÓN DE LA PRENSA

La discusión sobre la situación de la deuda en la prensa latinoamericana, en especial en la mexicana, precedió a la apertura de la conferencia. *La Opinión*, un periódico de izquierda en Santiago de Chile, en su edición del 3 de diciembre, sugería que la delegación chilena presentara un programa en el que condenara la emisión en Estados Unidos de deudas y bonos "en nombre de" los países latinoamericanos y que pidiera la publicación de una declaración oficial de no intervención por parte de Estados Unidos.¹⁹

Previamente a la apertura de la conferencia en Montevideo, el delegado peruano, Felipe Barreda Laos, hizo una presentación dirigida a la prensa en la que proponía negociaciones directas entre deudores y acreedores y una declaración definitiva de principios que regulara las contrataciones futuras de deuda. Estos principios deberían proteger

¹⁸ *Seventh*, p. 69.

¹⁹ "Proposiciones de un periódico a la Conferencia Panamericana", *Excelsior* (4 dic. 1933), p. 1.

contra el “genio prestamista”, por el cual los acreedores adquieren derechos sobre los ingresos fiscales de los estados latinoamericanos.²⁰

La información de la prensa respecto a la discusión en la conferencia consistía en informar directamente sobre lo que estaba sucediendo o en analizar las discusiones entre Hull, Puig y Saavedra Lamas. En algunos casos, esto último se hacía de manera objetiva pero, en otros, más personal. Había además bastante discusión sobre la nueva tendencia en las relaciones de Estados Unidos con América Latina.

El *New York Times* publicó un artículo sobre una sesión “tempestuosa” bajo el titular “El grupo ABC da carpetazo al plan mexicano de la deuda”, con un subtítulo que decía: “Hull elude la discusión sobre la moratoria propuesta en el parlamento panamericano. Puig ofrece retirarla. El delegado cubano insiste en que presionará sobre el asunto en Montevideo”. El corresponsal del periódico, Harold B. Hinton, escribía:

La larga experiencia política del secretario de Estado le dictó que era poco probable que México obtuviera los dos tercios necesarios de los votos, de modo que Hull tomó la actitud más conciliatoria posible, dejando que los latinoamericanos emprendieran el embate de la oposición.²¹

La Nación de Buenos Aires mencionaba que la propuesta presentada por Puig cambiaba el carácter de la conferencia, si bien era obvio que no iba a ser aprobada:

Se ha visto que la propuesta mexicana carece de un ambiente favorable que le permita prosperar. Los países con una producción alta y con poder en el mercado prefieren manejar sus deudas sin mezclarse con los que necesitan la ayuda de la comunidad americana y resolver sus dificultades mediante tratados bilaterales sin desear incorporarse a un grupo que disminuiría

²⁰ “Opiniones de un delegado peruano sobre el problema de las deudas americanas”, *La Prensa* (4 dic. 1933), p. 9.

²¹ “ABC Group Shelves Mexican Debt Plan”, *The New York Times* (6 die. 1933), p. 14.

su talla y prestigio en el extranjero. La propuesta mexicana quedó sepultada en un subcomité para volver a resurgir probablemente en algún informe elusivo.²²

En el *Digesto Latinoamericano* de Panamá se publicó la opinión opuesta. En el artículo se expresaba que las ideas de que Argentina, Brasil y Chile colaboraban con Estados Unidos para contrarrestar la propuesta mexicana y de que la conferencia que se planeaba en Santiago eran simplemente un lindo funeral para la propuesta y un signo de la paranoia latinoamericana. La opinión del periódico era que Estados Unidos, en la persona del secretario de Estado Hull, eran sinceros al manifestar el deseo de discutir la situación de la deuda una vez que se hubieran asentado las cosas en el periodo de experimentación norteamericano.²³

Puig era aclamado como héroe en varios artículos. Domingo Melfi, redactor asociado de *La Nación* de Buenos Aires, escribió sobre "Mr. Hull y el señor Puig Casauranc". El artículo da a conocer sus impresiones de la conferencia de Montevideo y, sobre todo, la reacción del gran público respecto a estos dos hombres. El autor se lamentaba de que nadie escuchara a los oradores de los países pequeños, en tanto que todos, hasta el conserje, esforzaban su atención para escuchar la monótona voz de Hull. En el artículo se presenta a Puig como la figura opuesta de Hull y que representaba la voz de la humanidad y de la rebelión.²⁴ Puig también era aclamado en *Vanguardia* de Rio de Janeiro como una personalidad que hablaba por la transformación social y económica. Este periódico transmitía los rumores existentes en Nueva York de que la conferencia de Montevideo estaba tratando de acabar con Wall Street, pero acotaba que ya que los superbanqueros tienen el poder no tienen por qué preocupar-

²² "Mr. Hull y el señor Puig Casauranc", *La Nación* (6 dic. 1933), reimpreso en *Memoria general y actuación de la delegación de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1934, 3: 280-281.

²³ *Digesto Latinoamericano* (29 ene. 1934), reimpreso en *Memoria general*, México, 3: 427-428.

²⁴ *La Nación* (17 dic. 1933), reimpreso en *Memoria general*, México, 3: 283-287.

se. Pero, añadía, tarde o temprano llegará la reforma del sistema y se recordará a México por su intrepidez y por la elegancia y energía de Puig.²⁵

¿POR QUÉ MÉXICO?

La revolución mexicana había hecho una enérgica declaración verbal en contra del capital extranjero, pero a pesar de todo México se encontraba todavía sometido a la tiranía del ICBM (y a pesar de sus acuerdos múltiples veces renovados, el país se encontraba habitualmente en incumplimiento). México se consideraba a sí mismo la conciencia de América Latina y hablaba por las naciones débiles que no podían expresar estos pensamientos heréticos debido al poder que los países criticados tenían sobre ellos. México sentía que el poder de los comités de banqueros era una afrenta a su soberanía y que los países deudores latinoamericanos debían rebelarse conjuntamente contra esos comités. Era necesario poner remedio a la falta de un marco legal para resolver estos problemas con objeto de que mediadores imparciales pudieran intervenir para lograr soluciones justas. Los mexicanos insistían en que no querían perjudicar a los titulares de bonos y dirigían en cambio su ira a los banqueros que sacaban una sucia ganancia con la venta de los bonos y después se lavaban las manos al respecto.

En primer lugar, México opinaba que el tema de la deuda y del crédito se tenía que discutir tanto en términos filosóficos como prácticos, dada la situación en América Latina. Le parecía que las objeciones que hacía Argentina a la discusión del tópico eran completamente ridículas. Por otra parte, Argentina no quería que su buen nombre y su arduamente adquirido crédito quedaran empañados si se adhería a algún tipo de moratoria uniforme para todos los países latinoamericanos. Además, los argentinos todavía seguían el liderazgo de Gran Bretaña. Los norteamericanos, que fi-

²⁵ *Vanguardia Latinoamericana* (30 abr. 1934), reimpresso en *Memoria general*, México, 3: 325-327.

nanciaban el 71 % de la deuda pública externa a largo plazo de México, eran considerados mucho más flexibles que los ingleses, que dominaban el comercio y las finanzas argentinas. Los ingleses financiaban el 67 % de la deuda pública externa a largo plazo de Argentina, según cifras de 1935.²⁶ La razón de que su imagen no quedara empañada era también importante para Brasil y Chile. Ambos países tenían problemas de pagos y, una vez iniciadas las negociaciones, no se mostraban conciliatorios. Sus negociaciones eran las más prolongadas de todos los países latinoamericanos así como las más favorables al deudor.²⁷

Política de buena vecindad o no, Estados Unidos era todavía la potencia de la región y las pequeñas naciones se mostraban temerosas de no seguir su primacía. Independientemente de cuáles fueran sus declaraciones, el gobierno estadounidense no parecía estar tomando una posición neutral respecto a la actividad revolucionaria en Cuba en el momento en que se estaba reuniendo la conferencia. La historia intervencionista de Estados Unidos era además legendaria en América Latina. ¿Podía haber cambiado *tanto* la actitud de aquel país? El secretario de Estado Hull había anunciado el patrocinio del gobierno norteamericano para la formación de una comisión de titulares de bonos que iba a estar formada “por los hombres más honestos y desinteresados que se pudiera encontrar en el país”.²⁸ En principio, esta propuesta era similar a una de las mexicanas. No obstante, guardaba una gran diferencia respecto a la discusión filosófica a fondo sobre el crédito que México tenía esperanza de conseguir.

La verdadera discusión sobre la deuda y el crédito externos se pospuso hasta la conferencia “que iba a tener lugar” en Santiago. La conferencia nunca se celebró.

²⁶ United Nations Economic Commission for Latin America, *External Financing in Latin America*, Nueva York, Naciones Unidas, 1965, p. 28.

²⁷ Véase *Annual Reports*: 1934, 1935, 1936, 1937, 1938, 1940, 1940-1944.

²⁸ *Seventh International Conference of American States*, 3: 162.

CONCLUSIÓN

¿Qué aspectos nos comunica este debate que sean útiles en el análisis de la actual crisis de la deuda? Para comenzar, que muchas de las soluciones que se proponen ahora ya han sido mencionadas antes, como la de adoptar una capacidad general del principio de pago tomando en cuenta las balanzas comerciales y los precios relativos; garantizar mejores accesos a los mercados para las exportaciones latinoamericanas; obtener tasas de interés y cuotas más razonables; negociar una moratoria común con todos los países latinoamericanos en bloque y admitir un problema estructural conjunto, con un periodo de gracia esencial de 6 a 10 años sin pago alguno de amortización.

El concepto de “no-respudio” y de “respeto” a los contratos legales también persiste en la actualidad. Las naciones latinoamericanas dicen que se han visto forzadas a suspender los pagos de la deuda a causa de su falta de fondos pero no de su deseo de pagar.

El análisis del problema también es similar. Los mexicanos esperaban que todos sus vecinos americanos se unirían en una franca discusión del problema del momento así como en una discusión más filosófica del crédito. La moratoria era una de las múltiples ideas que se hubieran tenido que discutir. Celso Furtado sugirió que se celebrara una conferencia de los deudores más importantes “para definir una doctrina común y los términos mínimos aceptables para una renegociación” a finales de 1982, evocando la misma idea.²⁹ Siguen existiendo también los problemas de un enfoque conjunto con los países grandes, que tienen más poder relativo respecto a los bancos; estos países se muestran poco deseosos de unirse en un grupo continental que disminuiría el poder de cada uno de ellos. Argentina, Brasil y México saben que gozan de un poder fundamental para conseguir tratos favorables de los modernos comités de banqueros, en especial a medida que se acerca el fin del cuatrienio. No obstante, una

²⁹ “How the Debtors Can Forge a New International Deal”, *South Magazine* (dic. 1982), pp. 65-66.

de las diferencias principales en la actualidad es que todas las naciones latinoamericanas están, aproximadamente, en las mismas condiciones precarias, en tanto que en 1933 Argentina disfrutaba de una tasa de crédito sustancialmente más alta que los demás países deudores y Venezuela se distinguía por no tener deuda externa.

La estructura de la deuda es una diferencia importante entre la crisis actual y la de los años treinta, así como también lo es la presencia del Fondo Monetario Internacional (FMI). En los años treinta, los banqueros estaban sólo implicados de modo relativo, ya que poseían pocos de los bonos y ya habían tenido sus ganancias. Los pequeños accionistas no estaban organizados y carecían del carácter de expertos y del tino político para hacer valer una solución rápida. En la actualidad, los banqueros se juegan su supervivencia. Poseen además una estructura internacional, incluyendo el FMI, que refuerza su poder y los términos de los acuerdos renegociados.

La crisis de los años treinta fue la causa de que los gobiernos latinoamericanos cuestionaran el sistema de crédito y la economía tradicional. La crisis de los años ochenta a través de los programas del FMI, que exigen importantes sacrificios por parte de un país en su conjunto, están provocando que surja la misma cuestión. Si siguen sin encararse las cuestiones fundamentales, esta vez no nos sorprendería, y en realidad es de esperar, que el estilo de la economía tradicional y en especial el del FMI sean objeto de un escrutinio incluso más severo y sean rechazados parcial o totalmente.

REFERENCIAS

Annual

1934-1938

1940-1944 *Annual Reports*. Nueva York, Foreign Bondholders's Protective Council.

BORCHARD, Edwin y William H. Wynne

1951 *State Insolvency and Foreign Bondholders*. New Haven, Yale University Press, 2 vols.

DRAGO, Luis M.

- 1906 *Cobro coercitivo de deudas públicas*. Buenos Aires, Coni Hermanos Editores.

External

- 1965 *External Financing in Latin America*. Nueva York, Naciones Unidas.

FEUERLEIN, Willy y Elizabeth Hannan

- 1941 *Dollars in Latin America. An Old Problem in a New Setting*. Nueva York, Council on Foreign Relations.

Latin American

- 1933 "Latin American Foreign Debt Problems", *Commercial Pan American*, 19, pp. 1-10.

MACKAMAN II, Frank H.

- 1977 "United States Loan Policy, 1920-1930: Diplomatic Assumptions, Governmental Politics, and Conditions in Peru and Mexico", Tesis de Doctorado, Columbia, University of Missouri.

Memoria general

- 1934 *Memoria general y actuación de la delegación de México, presentada por el doctor Puig Casauranc*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Readjustment

- 1922 *Readjustment of Debt*. Nueva York, International Committee of Bankers on Mexico.

Report

- 1934 *Report of the Delegates of the USA to the Seventh International Conference of American States*. Washington, United States Department of State.

SÁNCHEZ PONTÓN, Luis

- 1934 *Del México actual: las deudas exteriores. Principios aplicables a su revisión y pago*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Seventh International

- 1933 *Seventh International Conference of American States. Minutes and Antecedents*. Vol. 3, Fourth and Ninth Committees. Montevideo, Economic and Financial Problems.

THOMSON, Charles A.

- 1934 "The Seventh Pan-American Conference in Montevideo", *Foreign Policy Reports*, 10:7, pp. 86-96.

TURLINGTON, Edgar

- 1930 *Mexico and her Foreign Creditors*. Nueva York, Columbia University Press.

La vieja deuda

- 1960 *La vieja deuda exterior titulada de México (desde sus orígenes)*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

WINKLER, Max

- 1928 *Investments of United States Capital in Latin America*. Boston, World Peace Foundation.

PERIÓDICOS

Digesto Latinoamericano, ciudad de Panamá, Panamá

Excelsior, México, D.F.

O Estado de São Paulo, São Paulo, Brasil

La Nación, Buenos Aires, Argentina

La Opinión, Santiago de Chile

La Prensa, Buenos Aires, Argentina

El Siglo de Torreón, Torreón, Coah.

South Magazine, Tampa, Fla., EUA.

Vanguardia Latinoamericana, Rio de Janeiro, Brasil