

## **Capítulo 6**

### **Retorno al pasado: Puesta en perspectiva de la crisis de la deuda**

#### **Deuda pública y sistema de crédito internacional en la génesis del capitalismo industrial del siglo XV al XIX**

Karl Marx, a continuación de Adam Smith y de David Ricardo (Smith, 1776; Ricardo, 1817), atribuyó un lugar importante al estudio de la puesta en marcha de un sistema de crédito internacional y de la deuda pública en la acumulación capitalista en el plano mundial. En el Libro 1 de *El Capital* consagra páginas llenas de ímpetu a ello. En el Capítulo 31 (Marx, 1867, *La Pléiade*, París) pone en evidencia las fuentes de la acumulación primitiva que permitieron al capital industrial extenderse a escala mundial: el pillaje colonial, la deuda pública y el sistema de crédito internacional.

En lo concerniente al rol del pillaje colonial, vale la pena citar al Marx de *El Capital*, pues su análisis rompe felizmente con la hipotética pretensión civilizadora que aquél le atribuía al capitalismo en los países de la Periferia en sus escritos del *Manifiesto Comunista*: "El descubrimiento de las canteras auríferas y de plata de América, la reducción de los indígenas a la esclavitud, y su enterramiento en las minas o su exterminio, los comienzos de la conquista y del pillaje en las Indias Orientales, la transformación de África en una suerte de coto de caza comercial para la caza de las pieles negras, he aquí los procedimientos idílicos de la acumulación primitiva que señala la era capitalista en su aurora". Es también en este capítulo que Karl Marx da cuenta de una fórmula que indica la relación dialéctica entre los oprimidos de las metrópolis y los de las colonias: "La esclavitud disimulada de los asalariados en Europa requería como pedestal la cruda esclavitud en el Nuevo Mundo". Y termina este capítulo con la siguiente frase: "el capital llega así sudando sangre y barro por todos sus poros".

Según Marx, "Los diferentes métodos de la acumulación primitiva que la era capitalista saca a la luz se comparten en primer lugar por orden más o menos cronológico, entre Portugal, España, Holanda, Francia e Inglaterra, hasta que aquella combina a todos, en el último tercio del siglo XVII, en un conjunto sistemático, abarcando a la vez el régimen colonial, el crédito público, las finanzas modernas y el sistema proteccionista". Consagra varias páginas a la descripción del pillaje colonial y luego aborda la cuestión del crédito internacional: "El sistema de crédito público, es decir de las deudas públicas, del cual Venecia y Génova habían, en la Edad Media, planteado los primeros jalones, invade Europa definitivamente durante la época manufacturera (...) La deuda pública, en otros términos, la alienación del Estado, ya sea despótico, constitucional o republicano, marca con su impronta la era capitalista. (...) La deuda pública opera como uno de los agentes más enérgicos de la acumulación primitiva. (...) Con las deudas públicas nace un sistema de crédito internacional que oculta a menudo una de las fuentes de la acumulación primitiva en tal o cual pueblo (...) Muchos capitales que hacen su aparición en Estados Unidos sin certificado de nacimiento no son más que la sangre de los niños que capitalizaron las fábricas de ayer en Inglaterra" (Marx, 1867, *Obras 1*: 1211 y ss., Editorial La Pléiade, París).

Trabajos de otros autores marxistas del siglo XX desarrollaron y profundizaron esta cuestión de la acumulación primitiva en el plano mundial (Amin, 1993; Gunder Frank, 1971; Mandel, 1962, 1968). El artículo de Ernest Mandel titulado "La acumulación primitiva y la industrialización del Tercer Mundo" publicado en 1968 presenta una síntesis particularmente interesante. Desarrollando sus trabajos de 1962, estima, sobre la base de cálculos realizados por diferentes autores, que entre 1500 y 1750 la transferencia de valores de las colonias hacia Europa occidental se elevó aproximadamente a más de mil millones de libras-oro inglesas, "es decir más que el valor total del capital invertido en todas las empresas industriales europeas hacia el 1800" (Mandel, 1968: 150 y 151).

#### **Las crisis anteriores de la deuda en el siglo XIX y comienzos del siglo XX**

## **Semi-periferia y dependencia financiera**

La utilización de la deuda externa como arma de dominación jugó un rol fundamental en la política de las principales potencias capitalistas a fines del siglo XIX y a comienzos del siglo XX vistas en relación con aquellas potencias de segundo orden que habrían podido pretender acceder al rol de potencias capitalistas. El Imperio Ruso, el Imperio Otomano y China solicitaron capitales internacionales para acentuar su desarrollo capitalista. Estos estados se endeudaron fuertemente bajo la forma de emisión de bonos públicos con préstamos en los mercados financieros de las principales potencias industriales. En el caso del Imperio Otomano y de China, las dificultades encontradas para reembolsar las deudas contraídas los pusieron progresivamente bajo la tutela extranjera. Se crearon cajas de la deuda, gestionadas por funcionarios europeos que controlaban los recursos del Estado a fin de que éste cumpliera con los compromisos internacionales. La pérdida de su soberanía financiera condujo al Imperio Otomano y a China a negociar el reembolso de sus deudas contra concesiones de instalaciones portuarias, líneas de ferrocarriles o enclaves comerciales.

Rusia, amenazada por la misma suerte, utilizará otro camino tras la revolución de 1917, repudiando todas las deudas externas contraídas bajo la dictadura zarista (Adda, 1996: 57 y 58/T1).

A diferencia de China y de los Imperios Otomano y Ruso, Japón no recurrió al endeudamiento externo y constituyó el único ejemplo de desarrollo capitalista exitoso por parte de un país de la "semi-periferia" a fines del siglo XIX. En efecto, Japón conocerá un auténtico desarrollo capitalista autónomo como resultado de una revolución burguesa (1868) que entre otras cosas impidió la penetración financiera de Occidente sobre su territorio al mismo tiempo que suprimió los obstáculos a la circulación de los capitales autóctonos.

Antes de finalizar el siglo XIX, Japón pasó de una autarquía secular a una expansión imperialista vigorosa. Entendámonos bien: a través de esta constatación no pretendo demostrar que la ausencia de endeudamiento externo fue "el" factor que permitió a Japón pegar el salto hacia un desarrollo capitalista exitoso. Hubo otros factores, que sería engorroso enumerar aquí, que resultaron también determinantes (ver Anderson, 1976: 261-289/T2, sobre el pasaje del feudalismo al capitalismo en Japón).

## **Las crisis de la deuda externa de América Latina en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX**

Los países de América Latina, desde su independencia entre los años 1810/1820, pasaron por cuatro crisis de la deuda. Existe un nexo entre las cuatro crisis y las ondas largas del capitalismo (ver Léxico):

- entre la primera crisis moderna de sobreproducción de mercancías (1826) que abrió la puerta a una onda larga de expansión lenta (1826-1847) y la primera crisis de la deuda de América Latina que empezó en 1820;
- entre la larga depresión de las economías industrializadas (1873-1893) y la segunda crisis de la deuda latinoamericana de la década de 1870;
- entre la depresión mundial de los treinta y la tercera crisis de la deuda latinoamericana que estalló en 1931, pero que desembocó en un crecimiento económico a nivel del continente. La decisión del no pago de la deuda permitió, a los catorce países que la adoptaron, alcanzar un crecimiento importante;
- entre la onda larga de crecimiento lento iniciada en 1974-1975 y la cuarta crisis de la deuda latinoamericana (y más allá, de toda la Periferia, afectando también a Asia, África y Europa Oriental).

En dos siglos, las economías de América Latina han sido golpeadas por cuatro crisis de la

deuda. La primera se declaró en 1826 y se prolongó hasta la mitad del siglo XIX. La segunda comenzó en 1873 y terminó en los primeros años del siglo XX. La tercera comenzó en 1931 y se terminó a fines de los cuarenta. La cuarta estalló en 1982 y sigue en curso, aun cuando la forma ha evolucionado.

Los orígenes de estas crisis y los momentos en los cuales han estallado están íntimamente ligados al ritmo de la economía mundial y principalmente al de los países industrializados. Las fases preparatorias al estallido de las crisis, durante las cuales la deuda ha aumentando fuertemente, corresponden en cada caso al final de un largo ciclo expansivo de los países más industrializados. La crisis es generalmente provocada por una recesión o por un crack que golpea a las principales economías industrializadas.

La primera crisis de 1826 fue provocada por el crack financiero de la Bolsa de Londres en diciembre de 1825. La segunda crisis estalló en 1873 como consecuencia de un crack de la Bolsa de Viena seguido de otro en la Bolsa de New York. La tercera crisis de 1931 se sitúa en la onda de choque de la crisis de Wall Street de 1929. La cuarta crisis de 1982 fue provocada por el efecto combinado de la segunda recesión económica mundial (1980/1982) después de la guerra y el alza de las tasas de interés decidida por la Reserva Federal de los Estados Unidos en 1979. Estas cuatro crisis han durado entre quince y treinta años. Han involucrado al conjunto de estados independientes de América Latina y del Caribe casi sin excepción.

Me limitaré aquí al estudio de las dos grandes crisis que estallaron en el siglo XX.

### **La crisis de la deuda en América Latina y en el Caribe en la primera mitad del siglo XX**

#### **El caso México 1914-1942, o la recompensa de la firmeza de la posición de un país endeudado**

En 1914, en plena revolución, más específicamente bajo la conducción de Emiliano Zapata y de Pancho Villa, México, el país más endeudado del continente, suspendió totalmente el pago de su deuda externa. Entre 1914 y 1942 México no reembolsó más que sumas completamente simbólicas con el sólo objetivo de calmar el juego. Largas negociaciones entre México y un consorcio de acreedores dirigido por uno de los directores del banco americano J. P. Morgan se llevaron a cabo entre 1922 y 1942 (¡veinte años!). Entre tanto, en 1938, el gobierno de Lázaro Cárdenas nacionalizó sin indemnización la industria petrolera que estaba en manos de empresas norteamericanas. Esta medida, beneficiosa para la población mexicana, haría elevar evidentemente la protesta de los acreedores. A fin de cuentas la tenacidad de México fue recompensada: en 1942 los acreedores renunciaron a más del 90% del valor de sus acreencias y aceptaron pequeñas indemnizaciones por las empresas que les habían sido quitadas (Carlos Marichal, *A century of Debt Crises in Latin America, 1820–1930*, Princeton University Press, 1989).

#### **La crisis de la deuda de América Latina en los años treinta**

La crisis de la deuda de los años treinta que estalló en 1931 estuvo precedida por un período en el que los Estados Unidos reforzaron considerablemente su presencia económica y financiera principalmente en América Central, en el Caribe y en varios países andinos, desplazando así a los financistas europeos, hasta entonces dominantes.

Además, en este período, Estados Unidos, que desde 1898 ejerció un protectorado de hecho en Cuba y en Puerto Rico, intervino directa y militarmente en Panamá, República Dominicana, Haití y Nicaragua. Por lo demás, en el transcurso de los años veinte, en siete países –Haití, Perú, República Dominicana, Nicaragua, Bolivia, Ecuador y Honduras– la gestión de aduanas y en ciertos casos la recaudación de impuestos estaban directamente administradas por las autoridades norteamericanas. En la década de 1920 las autoridades latinoamericanas recurrieron a varios préstamos regularmente reembolsados.

M. Dennis, empleado de la sociedad financiera Seligman Brothers de New York, ante una

Comisión del Congreso norteamericano sesionando en los años treinta, en una muy interesante e ilustrativa exposición sobre el tema de los flujos financieros entre Europa, América Latina y Estados Unidos, dijo lo siguiente:

"Sucedió, después de la guerra (de 1914-1918, N. del R.), que Inglaterra, Francia y otros países europeos tenían que pagar por la voluminosa cantidad de productos importados de Estados Unidos. ¿Dónde estos países podrían obtener los dólares necesarios? Ellos los obtuvieron principalmente de América Latina y de otras comarcas donde habían realizado inversiones, utilizando las remesas de ganancias... para reembolsar a los Estados Unidos por un exceso de importaciones de este país y también para cubrir los pagos de la deuda de guerra... (véase fin de este capítulo, N. del R.). De nuestra parte, nosotros (es decir, las sociedades financieras norteamericanas) prestamos a América Latina, lo que permitió a los europeos encontrar los dólares necesarios para reembolsarnos. Se trata de un movimiento triangular" (traducción nuestra, citado por Marichal, 1989: 189).

En 1931 la crisis estalla después de un decenio de importantes flujos de préstamos extranjeros hacia América Latina provenientes principalmente de Estados Unidos.

Estos se sustituyeron a Gran Bretaña luego de la Primera Guerra Mundial como principal exportador de capitales hacia el continente. Gran Bretaña mantenía una presencia importante en el endeudamiento de ciertos países, tales como Argentina y Brasil, pero los Estados Unidos dominaban en el resto del continente. Alemania, que con Gran Bretaña había representado el principal acreedor en América Latina hasta comienzos del siglo XX, se encontró en una situación financiera más difícil a causa de las reparaciones de guerra que debió asumir después de la Primera Guerra Mundial.

La deuda de América Latina estaba constituida por títulos y bonos emitidos en los mercados financieros de las metrópolis capitalistas (como ocurrirá en la década de 1990 y a diferencia de los años 1970 y 1980, cuando la deuda estaba constituida principalmente por los préstamos bancarios). Varios factores explican el crecimiento de la oferta de préstamos provenientes de Europa y Estados Unidos luego de la Primera Guerra Mundial: la confianza de la que gozaban las clases dominantes latinoamericanas inspiradas por una filosofía positivista de progreso; las esperanzas puestas en un desarrollo del continente; la explotación de grandes cantidades de tierras para la exportación principalmente de productos alimenticios; el desarrollo de una infraestructura significativa en el ámbito de los puertos, trenes, producción de energía eléctrica, progresos de los transportes intercontinentales, permitiendo una mejor integración al mercado mundial. En los tres países más desarrollados del continente –Brasil, Argentina, México– la inversión presentó un gran dinamismo en la década de los veinte, y estaba financiada por emisiones de títulos bien cotizados en Estados Unidos y Europa.

Estos países acumulaban enormes deudas, pero todos, ya fueran acreedores, deudores u operadores de los mercados financieros, estaban convencidos de que las exportaciones crecerían de manera permanente asegurando el pago del servicio de la deuda. Es el mismo razonamiento que prevaleció en los años setenta (ver Cap. 7 y 9).

Nota bene: en 1914, la mitad de las exportaciones de bienes industriales iba de los centros imperialistas hacia los países productores y exportadores de alimentos y de materias primas. La mitad de las exportaciones de la Periferia iba solamente hacia cuatro países del centro: Gran Bretaña, Alemania, Francia y Bélgica. La proporción pasa a 70% si agregamos Italia, Japón, Estados Unidos y Austria-Hungría.

En 1928 los flujos se redujeron sustancialmente ante la saturación de los mercados financieros por los títulos latinoamericanos. A continuación del crack bursátil de 1929, las emisiones de títulos latinoamericanos finalizaron. El agotamiento de los flujos implicó para los países de este continente la incapacidad de hacer frente a sus obligaciones de pagos.

### **El no-pago de la deuda externa por parte de catorce estados latinoamericanos**

El gobierno boliviano anunció que cesaría de pagar su deuda (1 de enero de 1931). Fue seguido por otros países (Vilas, 1993; Ugarteche, 1997: 117). En 1932, doce países habían suspendido total o parcialmente el pago de sus deudas; en 1935, eran catorce. El contraste con la situación que iba a presentarse cincuenta años más tarde es chocante: un tercio de los países latinoamericanos repudiaron sus deudas en los años treinta. La decisión de poner fin al pago de la deuda externa se encontraba fundada en términos generales. La mayoría de los países que pusieron fin al pago de sus deudas conocieron una reactivación económica en los años treinta a pesar de la detención de los préstamos exteriores. El restablecimiento del sistema de comercio multilateral después de la Segunda Guerra Mundial no desembocó en la reactivación de los mercados de capitales privados por el endeudamiento de los países latinoamericanos. El sistema multilateral debió ponerse en marcha a través de canales alternativos: en Bretton Woods, en 1944, se pusieron a disposición créditos y préstamos gubernamentales que sustituyeron a los mercados financieros. Y finalmente, veinte años más tarde, los bancos privados del Centro tomaron parte activa en los préstamos.

Los países latinoamericanos tomaron distancia por un período con el sistema financiero internacional porque estaban convencidos de que había pocas chances de que pudieran volver a poner en marcha un flujo financiero en su favor –incluyendo a aquellos que no habían repudiado sus deudas. Las dificultades financieras internas de Estados Unidos reforzaban esta convicción.

Aunque algunos países que suspendieron el pago de la deuda habrían podido continuar pagándola, consideraron que el costo interno sería muy grave. La suspensión de los pagos permitió a los países que tomaron esta decisión guardar importantes recursos financieros a fin de poner en práctica políticas monetarias expansivas. Si por el contrario hubieran decidido mantener los pagos, no habrían podido proceder a devaluaciones y a políticas de control de cambios tan beneficiosas para la industrialización por sustitución de importaciones. Estos países produjeron ellos mismos una gran parte de las mercancías que antes importaban de los centros imperialistas. No habrían podido poner en marcha con la misma amplitud los grandes programas de obras públicas, segundo instrumento fundamental de la reactivación económica.

Vale la pena recalcar que estas políticas fueron puestas en práctica por regímenes con características muy diferentes (Vilas, 1993: 11). En expresión de Carlos Vilas, es necesario no presentar estas políticas como parte de un plan preconcebido. Es más tarde cuando las políticas de industrialización por sustitución de importación (ISI) formarán parte de una visión estratégica.

### **No-pago de la deuda y despegue económico**

Conviene plantearse la siguiente pregunta: ¿en qué medida el éxito de la reactivación económica se debió al repudio de la deuda?

Un estudio de David Félix (Félix, 1987) compara la evolución seguida entre 1929 y 1939 por cinco países que repudiaron completamente sus deudas (Brasil, Colombia, Chile, México y Perú) con la de Argentina, que procedió a una anulación parcial. Félix concluye que la anulación de la deuda permitió a los cinco países compensar sus desventajas comerciales con relación a Argentina. La anulación total o parcial de la deuda permite el relanzamiento de la producción de los países implicados pues da la ocasión de aumentar las importaciones. La tasa de crecimiento del producto nacional bruto de Brasil, Colombia y México entre 1929 y 1939 fue superior a la de Estados Unidos, Francia y Canadá. Luego de 1932, la tasa de crecimiento de la producción industrial de México, Colombia y Chile superó a la de Argentina.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países que se habían negado al pago de la deuda entraron en negociaciones con los países imperialistas acreedores y lograron reducciones sustanciales del stock de la deuda así como facilidades de pago.

Respecto de Argentina, su actitud no recibió el agradecimiento de su principal deudor.

Inglaterra, su principal socio comercial, estaba endeudada frente a Argentina, que le había abastecido de muchas mercancías para sostener su economía de guerra frente al imperialismo alemán. Después de la Segunda Guerra Mundial, Inglaterra rechazó con el apoyo de Estados Unidos una gran parte de su deuda (Olmos, 1990: 42-45).

### **La actitud de Estados Unidos y los acreedores europeos ante la suspensión del pago de la deuda**

Estados Unidos y los acreedores europeos toleraron la posición de los catorce países latinoamericanos que decidieron unilateralmente no pagar más sus deudas externas.

Hay que señalar que a partir de 1934 varios gobiernos europeos decidieron no reembolsar más las deudas que habían contraído ante Estados Unidos en el transcurso de la Primera Guerra Mundial.

La crisis iniciada en 1929 tuvo tal magnitud que sofocó progresivamente el tesoro público de los países europeos. Esta situación se manifestó primeramente en Alemania. Hay que recordar que condiciones draconianas le fueron impuestas por los vencedores en el marco del Tratado de Versalles. Las sumas que Alemania estaba obligada a pagar a los vencedores como reparación de guerra eran colosales.

Atenazado despiadadamente por los efectos de la crisis de 1929, este país no tuvo otra salida que pedir la renegociación de su deuda. Fue así que la Conferencia Internacional que se reunió en Lausana en 1932 (en esta ocasión fue creado el Banco de Pagos Internacionales, Bank of International Settlements) decidió una reducción drástica de la suma que Alemania debía pagar a sus acreedores europeos. Así, de 31.000 millones de dólares, la suma a pagar por Alemania pasó a 1.000 millones. La decisión de los acreedores obedeció a la voluntad de evitar las quiebras de bancos alemanes (y austríacos), cuyas ondas de shock amenazarían a todo el sistema financiero de los otros países industrializados. La situación económica no encontraba ninguna mejoría. Los países europeos vencedores de la Primera Guerra Mundial, sumidos ellos mismos en dificultades, suspenden a su turno el pago de las deudas contraídas ante Estados Unidos, siendo con todo aliados de aquellos (las deudas de esos países se elevaban a la suma de 10.000 millones de dólares). En medio de una fuerte tensión entre los aliados europeos y Estados Unidos, el 4 de junio de 1934 Gran Bretaña anunció, pronto seguida por Francia, Bélgica e Italia, la suspensión futura de todos los reembolsos con respecto a las deudas contraídas ante Estados Unidos. Es en este contexto que los catorce países latinoamericanos ya mencionados decidieron no reembolsar sus deudas.

Por cierto, los gobiernos latinoamericanos no esperaron a que los de Europa decidiesen la suspensión del pago de la deuda a Estados Unidos. Sin embargo la posición asumida fue favorecida por la división interna en el campo de los acreedores del Norte.

La evolución de la crisis de la deuda de los años treinta contrasta de forma evidente con la gestión de la crisis de la deuda de los años ochenta: en esta última ocasión, el gobierno de Estados Unidos muestra su firme decisión de impedir, a todo precio, la repetición de la experiencia de los años treinta. La administración Reagan, con el apoyo de los otros componentes del G7, pone en práctica una política ofensiva de intervención por medio de la multiplicación de iniciativas, como consecuencia de la crisis mexicana de 1982.

Fue así que los responsables norteamericanos lanzaron en forma sucesiva los planes Baker y Brady. La lección fue aprendida: la actitud asumida por el gobierno norteamericano en los años treinta permitió que países que tradicionalmente se encontraban en su esfera de influencia se aseguraran una cierta autonomía económica.

Esta vez, Estados Unidos rechazó los períodos prolongados de suspensión de pago, tratando separadamente y caso por caso con los países deudores. Por su parte, los gobiernos deudores fueron incapaces de constituir un frente común a pesar de los llamados lanzados en esta dirección por el gobierno cubano en 1985. Al adoptar una posición de alineamiento disciplinado (el caso de los gobiernos mexicano y argentino) o actitudes inconsecuentes de resistencia (el

caso de los gobiernos brasileño y peruano), estos coadyuvaron a reforzar el leadership de Estados Unidos, volviéndose responsables de una transferencia masiva de riquezas del Sur hacia el Norte, deduciendo de paso (hasta ahora) una parte no despreciable.