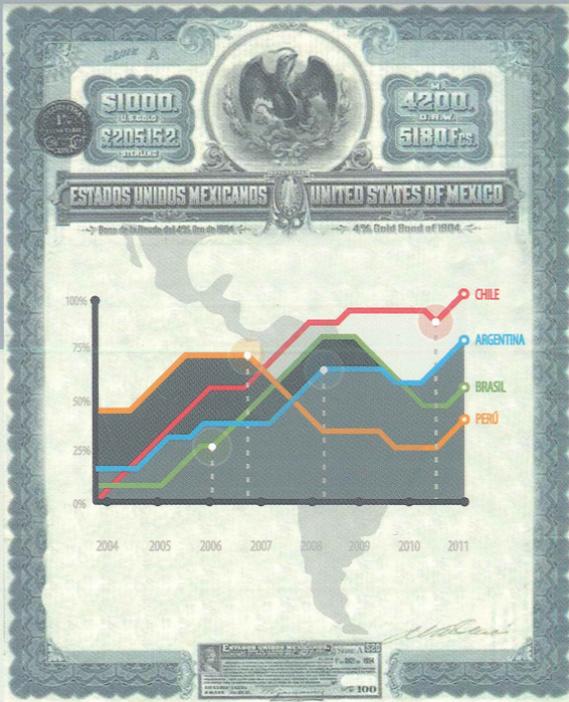


Historia M·Í·N·I·M·A de

La deuda externa de Latinoamérica



CARLOS MARICHAL SALINAS

EL COLEGIO DE MÉXICO

ÍNDICE
HISTORIA MINIMA DE LA DEUDA EXTERNA DE LATINOAMERICA
1820-2010

Introducción

1. La independencia: plata y préstamos
2. La depresión de 1825 y la primera crisis de deudas
3. El redescubrimiento de América Latina, 1850-1873
4. La primera crisis mundial de la deuda, 1874-1880
5. Las economías de frontera y la fiebre de los préstamos: 1880-1890
6. Las finanzas latinoamericanas desde el pánico Baring de 1890 hasta los inicios de la primer guerra mundial en 1914
7. La diplomacia del dólar y los préstamos de 1914-1929
8. La gran depresión, la segunda guerra mundial y las deudas latinoamericanas
9. Las finanzas latinoamericanas en la posguerra: desde Bretton Woods al auge de deudas en los años de 1970
10. La crisis de las deudas y los impactos de la globalización, 1982-2010

Ensayo bibliográfico

INTRODUCCIÓN

Desde la independencia de los países latinoamericanos hasta nuestros días, las deudas públicas han estado siempre presentes, testimonio de la estrecha relación que guardan los gobiernos de la región con los mercados financieros. En el presente libro se

presta una especial atención a la historia de las deudas externas con objeto de narrar y explicar cómo los Estados latinoamericanos financiaron parte importante de sus guerras, sus déficits y sus planes de desarrollo económico con fondos obtenidos en los mercados internacionales en distintos momentos y coyunturas de los siglos XIX y XX. También centramos la atención en la forma en que los diferentes países de la región respondieron a repetidas crisis de las deudas soberanas y cómo las renegociaron, frecuentemente en circunstancias muy difíciles. En este sentido, cabe sugerir que uno de los hilos conductores de las páginas que siguen consiste en contar la historia de los ciclos de las deudas- auge y crisis- a través de dos siglos. Debemos añadir que con objeto de facilitar la lectura de esta temática, hemos adoptado un estilo narrativo que combina la historia económica con la historia política.

Precisamente en este sentido, deseamos sugerir que un objetivo importante de este texto consiste en sugerir que para la plena comprensión de la historia política es muy conveniente tener presente la influencia fundamental de las finanzas públicas, ya que éstas establecen los límites de lo posible en la acción política: en épocas de bonanza se amplían los márgenes de dicha acción, mientras que en épocas de crisis o recesión se limitan de manera dramática. Pero también es cierto que los gobiernos pueden moldear sus políticas financieras de manera muy significativa, dependiendo de la coyuntura. De allí que sea conveniente prestar una atención especial a aquellos actores claves -políticos, banqueros, empresarios e inversores- que siempre han ejercido un papel preponderante en la formulación e implementación de las políticas financieras.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que debido al hecho de que las deudas externas siempre han sido contratadas en mercados financieros internacionales, cualquier estudio histórico del tema tiene que proporcionar información sobre la evolución de las

finanzas globales y sobre los agentes financieros y bancos de diversos países que contrataban y emitían los bonos de los gobiernos latinoamericanos a través del tiempo. Es más puede afirmarse que el seguir la larga trayectoria de las deudas externas latinoamericanas ofrece un camino posible para entender capítulos importantes de la historia de los ciclos y crisis financieras del capitalismo del pasado y del presente.

Nuestra historia de las deudas externas latinoamericanas se sitúa en el contexto de uno de los enfoques más sugerentes de la literatura actual en historia económica comparada, el cual plantea que, desde hace siglo y medio, se han producido dos grandes épocas de globalización. Un importante número de especialistas argumentan que puede identificarse una primera época de globalización comercial, financiera y tecnológica que arrancó en la segunda mitad del siglo XIX y continuó al menos hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914. Se discute si durante la *gran guerra* y sobre todo en los años de 1920, la internacionalización decayó de manera absoluta o relativa, pero hay consenso en que el cataclismo de la Gran Depresión en los años treinta del siglo pasado revirtió el proceso anterior y que la mayoría de los gobiernos y economías del mundo tendieron a retornar a modelos más cerrados, proteccionistas y nacionalistas.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones económicas internacionales volvieron a cobrar fuerza pero en algunos sentidos fue bastante tardado el proceso de apertura e integración económica, no sólo por la prolongada guerra fría sino también por la fuerza y persistencia del nacionalismo económico en todas partes. Las circunstancias cambiaron después de 1980, ya que desde entonces hemos vivido lo que se conoce como una *segunda globalización* económica y financiera, la cual ha alcanzado cotas inéditas a

escala planetaria en la época contemporánea, aunque ciertamente desde el estallido de la crisis financiera de 2008 muchos expertos preguntan sobre la posibilidad de que la internacionalización se debilite en el futuro.

En todo caso, si se acepta la periodización así esbozada, resulta pertinente considerar la evolución de las deudas externas de los diferentes países latinoamericanos en ambas fases de globalización económica, tanto en aquella experimentado desde mediados del siglo XIX y principios del siglo XX como en aquella que ha caracterizado nuestra era. Y eso es así porque las deudas soberanas reflejan aspectos claves de la evolución e la economía mundial y también de la forma en que los gobiernos influyen o participan en procesos de apertura o reducción de los flujos internacionales de capitales.

Curiosamente, en el caso de Latinoamérica, fue desde el primer momento de independencia de las nuevas naciones que los gobiernos se embarcaron en una temprana fase de endeudamiento, contratando una serie de préstamos en Gran Bretaña que fueron el anticipo de los grandes flujos de capitales internacionales muy posteriores. En el primer capítulo de este libro se describe esta ola inicial de empréstitos que ilustran un hecho singular: las flamantes repúblicas hispanoamericanas y Brasil fueron pioneros en el mundo en acumular deudas externas. Este auge fue seguido por la primera crisis de deudas que estalló a fines de los años de de 1820 y se prolongó hasta mediados de siglo, temática que se analiza en el segundo capítulo de esta obra.

El tercer capítulo centra la atención en los años de 1850-1873, que constituyeron una época inicial de globalización comercial y financiera, al menos en determinados países. Desde mediados del siglo XIX, la expansión de las exportaciones produjo no sólo un

fuerte crecimiento de las economías de naciones como Argentina, Brasil, Chile y Perú sino además fases de bonanza para las finanzas públicas, reforzados por el aumento de los ingresos fiscales y también empréstitos externos. De hecho, fue en estos años que se experimentó la primera de cuatro olas de endeudamiento que tuvieron lugar en Latinoamérica entre mediados del siglo XIX y la Gran Depresión, la cual habría de marcar el fin de la época del capitalismo liberal.

La ola de préstamos externos que comenzó a mediados de los años de 1850 adquirió aún mayor fuerza en el decenio siguiente y concluyó en una fase de euforia financiera extraordinaria entre 1867 y 1872. Sin embargo, como todos los episodios acentuados de “lending booms” (para usar la expresión de los especialistas financieros) habría de terminar en un colapso. Las burbujas financieras se colapsaron en ambos lados del Atlántico en el año de 1873 y con ello se produjo una nueva crisis de deudas soberanas en ocho países latinoamericanos, aunque Argentina, Chile y Brasil escaparon de las moratorias y pudieron seguir en una senda de crecimiento. El cuarto capítulo revisa la gran crisis de 1873-1875 que golpeó con especial severidad al Perú y a varios o países pequeños de la región sobre-endeudados.

El quinto capítulo de este libro centra la atención en la expansión extraordinaria que tuvo lugar en el decenio de 1880-1890, especialmente en aquellas naciones con importantes economías de frontera abiertas; en el caso de Latinoamérica, se produjo una nueva ola de endeudamiento externo en estos años en cinco países: Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.

El sexto capítulo analiza las crisis financieras de 1890/91 que han sido calificadas como la “primera crisis de los mercados emergentes”, siendo especialmente dramáticos sus impactos en Argentina, Uruguay y Brasil. La complejidad de estos colapsos ha merecido

una atención especial por parte tanto de economistas como historiadores y por ello resultan de especial interés para entender la naturaleza de la volatilidad en una época de temprana globalización. Al mismo tiempo, resaltamos la recuperación experimentada a partir de la renegociación y conversión de las ya abultadas deudas externas a fines del siglo XIX, y la subsiguiente adopción del patrón oro en la mayoría de los países de la región.

En los años previos a la Primera Guerra Mundial, se experimentó una nueva ola de préstamos externos que fueron contratados por casi todos los países de América Latina. De hecho, el período de 1905-1914 fue el de mayor crecimiento económico del hemisferio desde la independencia. Sin embargo, el estallido de la Primera Guerra Mundial habría de causar una fuerte inflexión. El séptimo capítulo arranca con el estallido de las crisis financieras en agosto de 1914 pero hace resaltar que las finanzas latinoamericanas se recuperaron con cierta rapidez. Los años de 1920 fueron bautizados como una época de “dollar diplomacy”, en buena medida por el alto número de préstamos externos contratados en los Estados Unidos, de nuevo, por virtualmente todos los gobiernos latinoamericanos.

Es sabido que la mayor inflexión de la economía regional y mundial se produjo a partir del colapso de 1929 y la subsiguiente Gran Depresión, que marcaría el fin de una larga era de temprana globalización. Por ello en el octavo capítulo se revisa la experiencia latinoamericana en materia de deuda externa durante los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, subrayando ciertos importantes paralelos entre países pero también una serie de singularidades muy marcadas que nos hablan de fuertes diferencias en el manejo de sus políticas financieras y sus relaciones internacionales.

Los ciclos de endeudamiento no se reanudaron inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, lo cual hace de la posguerra un período excepcional, pero

posteriormente se experimentó el gran auge de endeudamiento de Latinoamérica en los años setenta y la crisis de deudas soberanas de los años ochenta. En el último tramo del siglo XX y el primer decenio del siglo XXI, los ciclos se manifiestan cada vez más cortos y las crisis cada vez más profundas, lo cual nos revela algunas de las contradicciones de la segunda globalización que caracteriza nuestra época.

El noveno capítulo centra la atención, en primer término, en lo que se ha venido a llamar la época de Bretton Woods, que abarca los años de 1944-1971, para luego pasar a una descripción de la ola de endeudamiento más voluminosa de la historia latinoamericana que coincide con la década de 1970-1980. En el primer cuarto de siglo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos latinoamericanos recurrieron de manera moderada a los préstamos externos, aunque paulatinamente se vincularon a los organismos financieros multilaterales que se consolidaron en la posguerra, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. En los años sesenta casi todos los países de la región contrataron numerosos préstamos de estas instituciones, con lo cual volvían a estar insertos en la internacionalización financiera, después de decenios de virtual ausencia. A partir de 1970, la banca multilateral siguió ejerciendo un papel significativo, pero la mayoría de los préstamos ahora llegaron de la mano de la banca privada internacional, desembocando en un verdadero frenesí de endeudamiento que alcanzó su cima entre 1978 y 1981.

Abruptamente, desde agosto de 1982, el carnaval financiero tocó fondo y estalló la mayor crisis de deudas de la historia de Latinoamérica, la cual habría de durar largos y penosos años. El décimo capítulo ofrece una síntesis de esta crisis y de la evolución de las deudas externas de los países latinoamericanos durante esta época que ha sido calificada

como época de la “segunda globalización” de las finanzas mundiales. Para América Latina, sin embargo, dicho proceso no trajo beneficios sino altos costos debido a la profundidad de las crisis de deudas soberanas en los años de 1980 que resultaron en lo que se ha bautizado como “la década perdida”. En el último tramo de este libro se reseñan las crisis financieras de los años de 1990 y, finalmente, la debacle argentina de 2001, que marca, en cierto sentido, el cierre de un enorme y turbulento capítulo de la historia financiera regional. Cerramos el libro con un brevísimo epílogo en el capítulo diez, que ofrece un comentario sobre el impacto desigual de la crisis financiera global de 2008 en las distintas regiones de Latinoamérica, y sobre la situación general de la situación de las deudas externas hoy, tanto a nivel nacional como regional.

En las páginas que siguen se intenta explicar cómo y porqué la mayoría de los gobiernos latinoamericanos contrataron deudas externas soberanas y ello nos lleva a analizar su papel en el marco más amplio de las finanzas públicas. Intentamos aclarar lo que es de por sí un tema complejo pero que debiera ser motivo de muchos más estudios sobre la historia de Latinoamérica por su importancia para entender las relaciones muy estrechas (pero frecuentemente incomprendidas) entre la historia financiera y la historia política de la región. Si bien es frecuente atribuir los ciclos de endeudamiento externo latinoamericanos a la proclividad de los políticos por impulsar proyectos de desarrollo excesivamente ambiciosos de los cuales podían obtener diversos beneficios, también es posible una interpretación diferente que obliga a interrogarse sobre las consecuencias del subdesarrollo financiero en Latinoamérica. Más concretamente, cabe preguntar si no fue precisamente la debilidad y volatilidad de los mercados domésticos de capitales en los siglos XIX y XX lo que empujaba a los gobiernos a buscar financiamiento más barato y seguro en el exterior.

Al mismo tiempo, en la reflexión sobre los ciclos de endeudamiento es muy importante tener presente que si bien los factores domésticos eran claves, la dinámica financiera estaba moldeada de manera fundamental por factores internacionales tanto en la época de la primera, como en la segunda globalización. De allí que nuestro libro tiende a poner un fuerte énfasis en los ciclos de auge y colapso que han caracterizado a la historia financiera latinoamericana, sin menoscabo de reconocer que en el caso de determinados países, se han logrado algunos períodos de estabilidad relativamente largas.

También hacemos hincapié en algo que una nueva generación de investigadores (economistas/historiadores) ha comenzado a aclarar en tiempos recientes que es la complejidad del fenómeno de las crisis financieras pues éstas también pueden desdoblarse, a su vez, en crisis bancarias, bursátiles, hipotecarias, de deuda externa o interna, y/o de colapsos monetarios, dependiendo del caso. Observamos que las crisis de deudas soberanas que estudiamos en sucesivos capítulos solían vincularse con el congelamiento de los flujos de capitales internacionales, resumido en la frase “sudden stops”, provocando suspensiones de pagos por diversos gobiernos, lo cual nos habla del enlazamiento de procesos globales y locales, a la vez.

¿Por qué tuvieron un impacto tan devastador muchas de las crisis mercantiles y financieras internacionales en Latinoamérica? Como ha argumentado el economista historiador brasileño, Marcelo Paiva de Abreu, los impactos más dramáticos solían derivarse de la combinación de fluctuaciones comerciales en la economía mundial con pronunciados altibajos en los flujos de capitales, las tasas de interés y las tasas de cambio. En el caso latinoamericano, esto estaba estrechamente vinculado al hecho de los gobiernos alentaban tendencias *procíclicas* a lo largo del período: ello puede observarse en el hecho

de que las fluctuaciones del comercio internacional (*commodity cycles*) y los flujos internacionales de capitales estuvieron estrechamente relacionados con las tendencias fiscales y las políticas de endeudamiento público externo de la mayoría de las naciones latinoamericanas, aunque evidentemente ello variaba por sub/periódoo y por país.

En este sentido, nos parece que vale la pena subrayar que puede resultar equivoco estudiar la historia de las economías latinoamericanas como un *continuum* (enfoque común en los estudios de largo plazo en la economía y la historia económica) sino que conviene más bien estudiarla a partir de una serie de relatos enlazados que captan las diversas coyunturas, las fuertes fluctuaciones y las particularidades de sucesivas pero diferentes crisis. En efecto, las crisis de deudas soberanas ilustran bastante bien una serie de momentos de *inflexión* que fueron claves en los procesos económicos y financieros más generales. Y precisamente por ello, cada capítulo de este libro centra la atención en un determinado sub/periódoo en el que se intenta describir sus características sobresalientes, comenzando con las fases de auge de endeudamiento, que eran casi defectiblemente seguidos por coyunturas de contracción.

Ello explica la arquitectura del presente libro, ya que cada capítulo analiza distintas olas de endeudamiento o, alternativamente, de crisis. Sin embargo, no se limitan los capítulos a describir los aspectos financieros de esta historia sino también a comentar, aún de manera breve, algunos de sus impactos sociales y políticos, con la intención de proporcionar al lector algo que se aproxime a una historia integral.

El objetivo de los dos últimos capítulos, que enlazan finanzas y política en la segunda mitad del siglo XX, consiste en ofrecer una síntesis que puede complementar la muy abundante literatura técnica (bastante reciente) que ha aflorado sobre las tendencias y

dinámicas del endeudamiento. Tradicionalmente, muchos economistas - en particular los departamentos de economía universitarios y de los bancos centrales de una multitud de países- han orientado sus estudios sobre la deuda soberana y las tendencias financieras para facilitar la construcción de modelos analíticos con algún tipo de potencial predictivo. No obstante, en tanto el endeudamiento público constituye un instrumento clave de las estrategias globales de crecimiento de los países latinoamericanos, el análisis político e histórico resulta igualmente esencial para evaluar las opciones financieras —pasadas, presentes y futuras— de las que disponen los gobiernos que se endeudan.

En síntesis, se parte de la postura de que, pese a que muchos de los estudios sobre la deuda externa latinoamericana prestan mayor atención a los aspectos económicos del fenómeno y a la evolución de los mercados financieros y las expectativas de los banqueros e inversionistas, también es indispensable un enfoque complementario, orientado hacia los estudios políticos y jurídicos del endeudamiento para contar con una visión más integral del fenómeno. Para ello, además, es conveniente situar y entender los procesos de endeudamiento en función de su propia historia, ya que la mirada temporal facilita una comprensión de cambios y de continuidades. Esta mirada histórica de larga duración es precisamente la que intentamos presentar en esta “historia mínima”.

Con objeto de proporcionar materiales complementarios que pueden interesar a los lectores, hemos elaborado una página web que incluye mucho material adicional de consulta y de utilidad para los lectores, y especialmente para alumnos y profesores: allí incluimos ensayos complementarios, series estadísticas, *ebooks* y enlaces, que permiten ahondar en la historia financiera de Latinoamérica y que puede consultarse en www.historiadeudaexterna

No hace falta reconocer que este libro se apoya en una larga tradición de estudios sobre ciclos y crisis financieras, a la que debemos mucho, y por ello se recogen ideas, hipótesis y datos de la misma en cada capítulo. Especialmente importantes son las aportaciones de autores clásicos como Leland Jenks y Charles Kindleberger, o más recientes como Barry Eichengreen, Michael Bordo, Peter Lindert, Harold James, Youssef Cassis o Christian Suter en la historia financiera internacional. Pero tampoco debe olvidarse que en casi cada país de América Latina existe una abundante literatura clásica y reciente sobre la historia financiera- de libros, folletos y memorias- que debe recuperarse, y cuyas referencias esenciales incluimos en forma apretada en nuestro ensayo bibliográfico al final del libro y en de manera más amplia en la página web mencionada. El presente libro está basado esencialmente en mi obra *Historia de la deuda externa* (Alianza 1989), y la edición en inglés por Princeton University Press, ambas de las cuales ya están fuera de circulación hace bastante tiempo. Hemos sintetizado el texto original para hacer una versión más atractiva al lector de hoy y para atenernos a las normas de las “Historias mínimas” que publica El Colegio de México. A su vez, se han agregado una serie de materiales que amplían la historia comparada de las deudas latinoamericanas, especialmente para el período 1880-1914, y hemos redactado dos nuevos capítulos que cubren el período moderno y contemporáneo de 1944-2010.

Agradecemos a Pablo Yankelevich su colaboración como entusiasta editor y a José Aldana por su auxilio en la revisión muy profesional del texto y del material estadístico. Como siempre tengo una gran deuda de gratitud con Eugenia Huerta y todo el equipo de *Redacta* por corregir y realizar la formación del libro con su habitual esmero. Por último, agradezco a El Colegio de México por el apoyo y tiempo concedidos para realizar este

trabajo y, como siempre, a Soledad González y a mis hijas Andrea y Ana por su infatigable apoyo y cariño.

CAPÍTULO 1

LA INDEPENDENCIA: PLATA Y PRÉSTAMOS

En la mañana del 9 de diciembre de 1824 dos ejércitos se enfrentaron en un pequeño valle de los Andes peruanos. La acción militar duró apenas una hora y, a su término, las tropas patriotas conducidas por el general Antonio Sucre habían aniquilado al ejército realista dirigido por el virrey La Serna. La batalla de Ayacucho constituyó la culminación de la lucha por la independencia latinoamericana. Quince años de guerra y revolución marcaron el fin de tres siglos de dominio imperial sobre un vasto territorio que se extendía desde Colorado y California hasta Tierra del Fuego. Los imperios americanos de España y Portugal se derrumbaron y en su lugar surgió un complejo mosaico de naciones con una variada gama de formas políticas, incluyendo dos confederaciones, cinco repúblicas, dos repúblicas federales y un imperio.

Sin embargo, la conquista de la independencia política no implicaba la autarquía económica, pues si bien Latinoamérica rompió sus antiguos lazos con las monarquías ibéricas, no cortó sus vínculos comerciales con el mundo exterior. Por el contrario, este vasto, rico y escasamente poblado subcontinente pronto atrajo la atención de los navieros, comerciantes y banqueros del norte de Europa y de los Estados Unidos. En un lapso sorprendentemente breve, los flamantes estados de Centro y Sudamérica se hallaron inmersos en una nueva y compleja red de relaciones mercantiles y financieras que progresivamente los sujetó a la dinámica de la economía mundial y a sus consiguientes ciclos de expansión y recesión, de prosperidad y crisis.

Las noticias de Ayacucho llegaron a Inglaterra en febrero de 1825, un momento propicio, ya que estaba en marcha un gran auge especulativo en la Bolsa de Londres. Docenas de nuevas empresas fueron lanzadas al mercado a medida que subían las cotizaciones de las acciones, y la fiebre financiera se intensificó con el anuncio del lanzamiento de una serie de compañías para explotar las legendarias riquezas mineras de México, Perú, Colombia y Brasil. La intensa actividad bursátil, iniciada a mediados de 1824, floreció durante más de un año, ofreciendo oportunidades inusitadas a una multitud de inversores para obtener súbitas fortunas.

La manía especulativa coincidió con una fase cíclica de prosperidad de la economía británica impulsada por el rápido desarrollo de la industria textil algodonera, columna vertebral de la primitiva revolución industrial. La expansión económica en los años de 1820 fue estimulada a su vez por la introducción de nueva tecnología en varios campos: los primeros trenes de pasajeros, empresas navieras de vapores y compañías de luz de gas. Tales innovaciones atrajeron el interés de pequeños y grandes inversionistas de toda Inglaterra que colocaron sus capitales en los nuevos negocios, algunos sólidos, otros obviamente fraudes. Semejante frenesí hizo exclamar al conocido banquero Alexander Baring: «Parecía que la locura había hecho presa del Royal Exchange (la Bolsa de Londres)».

El impacto de la especulación en valores latinoamericanos dentro del auge financiero de 1824-25 no debe subestimarse. El número de compañías lanzadas al mercado para explotar los recursos naturales de las tierras recientemente independizadas no pasaba de cuarenta y seis, una fracción del total de 624 nuevas sociedades anónimas registradas en Londres

durante el auge, pero el valor de su capital equivalía a casi el 50 por ciento de todas las demás. Aún más significativo fue el hecho de que los préstamos latinoamericanos absorbieron 17 millones de libras esterlinas sobre un total de 25 millones de libras en bonos de gobiernos extranjeros vendidos en ese mercado durante esos años. En resumen, la atracción de las riquezas latinoamericanas -reales o imaginarias- constituyó un factor decisivo en uno de los más tempranos auges bursátiles del capitalismo del siglo XIX.

El primer gobierno latinoamericano en firmar un contrato para un empréstito extranjero fue el de Colombia en 1822. Pronto fue seguido por los de Chile y Perú, y para 1825 la mayoría de los flamantes Estados habían acumulado cuantiosas deudas externas. Los bonos de Argentina, Brasil, la Federación Centroamericana, Chile, Gran Colombia, México y Perú eran vendidos y comprados a precios elevados en la Bolsa de Londres y el furor por esos valores exóticos pero lucrativos siguió imperando hasta la catástrofe financiera de diciembre de 1825.

Este temprano ciclo de préstamos latinoamericanos, por lo tanto, estuvo claramente vinculado a una fase expansiva de la economía internacional, característica que se repetiría en todos los auges crediticios posteriores. Pero la actividad crediticia del decenio de 1820 no puede explicarse solamente en términos de ciclos económicos. Una dimensión política se hallaba también implícita en estas transacciones financieras trasatlánticas. Para Gran Bretaña, tanto como para los Estados emergentes de Latinoamérica, los empréstitos constituían instrumentos para alcanzar una serie de objetivos estratégicos. Los banqueros, comerciantes y políticos británicos creían que los préstamos podían ayudar a abrir las puertas al comercio con América Latina, a facilitar el acceso a las valiosas minas de oro y

plata y a garantizar el predominio naval británico tanto en el Atlántico como en el Pacífico. Los políticos latinoamericanos, por su parte, deseaban obtener préstamos para financiar sus ejércitos -comprometidos en las últimas etapas de la lucha por la independencia-, así como para consolidar las nuevas naciones-estados que habían empezado a surgir de las ruinas de los imperios español y portugués.

Latinoamérica y las grandes potencias

El hecho de que las elites latinoamericanas buscasen el apoyo diplomático y financiero de Gran Bretaña no implicaba que ignorasen los peligros de anudar lazos estrechos con una gran potencia europea. Tres siglos de dominio colonial habían dejado una huella perdurable que no se olvidaría fácilmente. Pero los jefes de los ejércitos patriotas, que habían combatido y todavía luchaban contra las tropas españolas, sabían que sus victorias eran frágiles. Si la monarquía española lograba obtener el apoyo de Francia y de la coalición de monarquías absolutas europeas conocida como la Santa Alianza, cabría la posibilidad de que una nueva fuerza militar, aún más poderosa, cruzara el Atlántico para reconquistar las nuevas repúblicas. También eran conscientes de que la única gran potencia capaz de proporcionarles apoyo militar y financiero era Gran Bretaña. Tal apoyo, sin embargo, no era desinteresado. Simón Bolívar, libertador de Gran Colombia y Perú, observó en su correspondencia de mayo de 1823, que los ingleses estaban dispuestos a otorgar ayuda militar y préstamos a las naciones latinoamericanas por razones estratégicas que habían cambiado desde el fin de las guerras napoleónicas.

Tras el Congreso de Viena en 1815, que marcó un importante reacomodo de las grandes potencias europeas, los movimientos rebeldes en Sudamérica, encabezados por

Bolívar, San Martín y otros dirigentes, habían perdido temporalmente el apoyo de los círculos dirigentes británicos. No obstante, algunos políticos británicos liberales, como Lord Holland, consiguieron impulsar leyes en el Parlamento que autorizaron la formación de cuerpos de voluntarios integrado por soldados y oficiales ingleses deseosos de luchar por la independencia de las colonias españolas. Al mismo tiempo, docenas de comerciantes británicos se dedicaron a vender armas a los insurgentes mientras que los banqueros londinenses proporcionaron créditos a corto plazo a los ejércitos patriotas para adquirir fusiles, cañones y barcos de guerra.

Esta política ambivalente se vio trastocada por los acontecimientos del año de 1823. El giro decisivo se produjo a partir de la invasión de España por un ejército de 100,000 soldados franceses, circunstancia que provocó el desmantelamiento del gobierno liberal en Madrid y el restablecimiento del régimen absolutista de Fernando VII. La prensa liberal en Inglaterra interpretó la intervención francesa como un ejemplo del creciente poder de la Santa Alianza en el continente europeo, pero al mismo tiempo la invasión también fue vista como una oportunidad excepcional para consolidar la influencia británica en las Américas.

A raíz del reestablecimiento de la monarquía absoluta en España, el nuevo ministro británico de Asuntos Exteriores, George Canning, político de temperamento liberal, comenzó a adoptar una serie de medidas para facilitar el reconocimiento formal de los Estados sudamericanos. La urgencia por actuar era acentuada por los temores de que otras potencias pudiesen adelantarse a los británicos: desde mediados de 1822 el gobierno de los Estados Unidos había reconocido la independencia de Colombia, procediendo poco después a ratificar la Doctrina Monroe (diciembre de 1823). Canning actuó con rapidez y en octubre

de 1823 nombró cónsules británicos para Buenos Aires, Montevideo, Chile y Perú, con instrucciones para iniciar negociaciones tendentes al establecimiento de tratados comerciales con las nuevas repúblicas. Tales medidas reforzaron las esperanzas de aquellos comerciantes y banqueros ingleses que ya estaban empeñados en promover la actividad comercial y crediticia a lo largo del vasto subcontinente.

El breve auge en comercio y minas después de la independencia

Al enviar cónsules a los puertos latinoamericanos, el gobierno británico estaba «de facto» otorgando reconocimiento diplomático a los nuevos Estados. A cambio, Canning instó a los dirigentes de las diversas naciones de la región a ratificar acuerdos que estimularían un mayor intercambio mercantil con Gran Bretaña. Las elites políticas latinoamericanas se mostraron dispuestas a acceder a estas demandas por varios motivos y entre 1823 y 1825 firmaron una serie de tratados de libre comercio.

Los nuevos gobernantes latinoamericanos – Rivadavia en Argentina, O'Higgins en Chile, Bolívar en Colombia, Iturbide en México – adoptaron políticas librecambistas no sólo porque creían que estimularían las actividades económicas de sus países sino también porque confiaban que el incremento comercial produciría mayores ingresos fiscales. En esto no se equivocaban, ya que a partir de la independencia los impuestos sobre importaciones y exportaciones se convirtieron en la principal fuente de recursos de sus gobiernos. En la mayor parte de las naciones, las estructuras fiscales coloniales fueron radicalmente reestructuradas: los impuestos a la producción minera y el tradicional tributo pagado por las comunidades indígenas fueron abolidos. Hubo excepciones: en Perú y Bolivia el tributo indígena siguió siendo una importante fuente de recursos durante décadas.

Pero, en términos generales, las administraciones latinoamericanas no tuvieron otra alternativa que la de buscar nuevos tipos de ingresos, en particular los impuestos arancelarios, no sólo porque eran fáciles de recaudar, sino, además, porque tenían menos probabilidades de provocar protestas populares. En el caso de México, por ejemplo, los derechos aduaneros representaron aproximadamente el 50 por 100 de los ingresos totales del gobierno durante la década de 1820-1830. En Argentina su contribución fue aún más notable, alcanzando casi el 80 por 100 del ingreso público total durante la misma década.

La nueva coyuntura política y mercantil proporcionó brillantes oportunidades a docenas de empresas comerciales y financieras británicas que llegaron a dominar una parte importante de la actividad de importación-exportación de las nuevas repúblicas, pero además comenzaron a ejercer un papel clave en inversiones en minas de oro y plata y en la negociación de empréstitos gubernamentales. El entusiasmo de muchos comerciantes, sin embargo, fue acompañado por imprudencia e ignorancia respecto de sus nuevos negocios. Como señaló el historiador británico, D. C. M. Platt, la mayoría de los comerciantes tenía una idea bastante vaga acerca de cuáles productos podían colocar en el mercado latinoamericano, aunque predominaron los textiles. Lo mismo ocurrió en el caso de otros mercaderes – norteamericanos, franceses y alemanes- que comenzaron a establecer casas en la mayoría de los puertos latinoamericanos. No obstante, al abarrotar los almacenes con bienes importados, los comerciantes saturaron los mercados y provocaron abruptas fluctuaciones en los precios.

Un segundo e importante factor que contribuyó al establecimiento de las políticas librecambistas era de carácter militar. Los ejércitos y las armadas de los nuevos Estados

requerían de un gran volumen de abastecimientos en la forma de armas, municiones y barcos de guerra, la mayor parte de los cuales tenían que adquirirse en el exterior. Y, lógicamente, esta demanda implicaba lucrativos contratos para los proveedores extranjeros que ganasen las licitaciones para armamentos. En el caso de Chile, por ejemplo, los comerciantes extranjeros desarrollaron un negocio floreciente vendiendo barcos de guerra a la recién creada armada nacional. El general William Miller, uno de los más distinguidos oficiales de San Martín y de Bolívar, anotó en sus memorias que el gobierno y el pueblo chileno no escatimaron esfuerzos para adquirir diez barcos de guerra, dos goletas y siete cañoneras de los Estados Unidos y Gran Bretaña. Sin embargo, los equipos militares suministrados solían ser de baja calidad y las ganancias obtenidas por los proveedores inescrupulosos resultaban exorbitantes.

Es evidente que no todos los comerciantes se beneficiaron de igual manera del auge bélico y posbélico, pero el número de firmas mercantiles que abrieron oficinas y almacenes en los principales puertos a comienzos de la década de 1820 fue extraordinario. En Brasil, sesenta casas comerciales británicas se establecieron en Río de Janeiro, veinte en Bahía y dieciséis en Pernambuco. Otras cuarenta firmas inglesas estaban activas en Buenos Aires, diez en Montevideo, dos docenas en Valparaíso, veinte en Lima y catorce entre la Ciudad de México y Veracruz.

Por otra parte, existía una serie de importantes objetivos financieros que podía alcanzarse mediante los tratados comerciales y la apertura del comercio internacional. El reconocimiento oficial de las naciones latinoamericanas les permitiría participar libre y confiadamente en transacciones en el mercado financiero de Londres, ya que los banqueros

e inversionistas estarían dispuestos a aceptar la validez jurídica de los bonos de deuda externa que pudiesen vender los gobiernos de Chile, Perú, México o cualquier otro Estado de la región. Además, también podría alentar las inversiones directas extranjeras, las cuales se esperaban contribuirían a revitalizar las economías de las nuevas naciones. El drenaje de capitales que había sido causado por las guerras sólo podría compensarse aumentando la producción local de oro y plata, y para ello era fundamental la regeneración de las legendarias minas de plata y oro de Hispanoamérica y Brasil con inversiones y maquinaria. Por dicho motivo, los políticos latinoamericanos vieron con muy buenos ojos recurrir al apoyo de los capitalistas británicos, otorgándoles concesiones para la explotación de los recursos naturales de sus tierras. De esta manera se inició una breve oleada de inversiones extranjeras en minas de plata y oro en los Andes peruanos, en las selvas y montañas brasileñas, y en las sierras del norte y centro de México. La especulación minera reforzó la imagen de la prosperidad latinoamericana entre los capitalistas europeos y, como veremos más adelante, constituyó un elemento crucial en desatar la fiebre de los empréstitos latinoamericanos.

Uno de los aspectos más llamativos del frenesí por la minería de plata de 1820-25 se encuentra en el hecho de que fuese puesto en marcha por un muy reducido círculo de individuos. Estos incluían a los socios de unas cuantas casas comerciales, un puñado de banqueros londinenses y una docena de políticos y diplomáticos latinoamericanos. En virtud de su posición clave en la política, el comercio y las finanzas internacionales, estos actores claves contribuyeron de manera decisiva a liberar las fuerzas que muy pronto culminarían en una extraordinaria oleada de especulación financiera en la Bolsa de

Londres. Paradójicamente, el instrumento más eficaz a su disposición no era el poder, fuese político o económico, sino un instrumento de tipo psicológico: el mito del Eldorado.

Durante siglos, la riqueza de las minas de oro y plata de Hispanoamérica había seducido la imaginación del mundo y despertado la envidia de los rivales europeos de la Corona española. Al desintegrarse el gran imperio, las puertas de los tesoros minerales de este vasto y exótico continente parecían abrirse a la participación extranjera. A pesar de las perspectivas prometedoras -descritas en términos panegíricos por una abundante literatura contemporánea- existía una serie de obstáculos que hacía sumamente difícil recuperar los niveles de rendimiento de las minas alcanzados en la etapa colonial. La producción de plata había declinado precipitadamente al estallar las guerras de independencia. En muchos casos, los túneles de las minas habían quedado-inundados tras la rotura de los sistemas de drenaje. Por otro lado, se produjo una fuerte escasez de mano de obra en tanto un gran número de trabajadores mineros abandonaba sus hogares para marchar a la guerra. Al mismo tiempo, el colapso de los sistemas crediticios coloniales produjo graves carencias de capital, haciendo imposible mantener los establecimientos mineros en buenas condiciones de funcionamiento. A la conclusión de las guerras se emprendieron algunas mejoras: negociantes y propietarios de minas iniciaron trabajos de drenaje en unos cuantos distritos argentíferos y la producción empezó a recuperarse lentamente. Pero el capital siguió escaseando, y sin inversiones adicionales en maquinaria cabían pocas esperanzas de obtener beneficios equiparables a aquellos logrados durante los últimos decenios de la era colonial.

Para atraer capital extranjero a las minas, los gobernantes de casi todos los Estados latinoamericanos introdujeron una serie de reformas fiscales, eliminando los impuestos

coloniales sobre la producción de plata y oro. Al mismo tiempo, varios prominentes dirigentes políticos se aventuraron a participar en las primeras compañías mineras británicas. A finales de 1823, el presidente argentino, Rivadavia, aprobó legislación que autorizaba la formación de compañías para explotar los recursos mineros de su nación. Escribió a sus agentes financieros en Londres, la firma de Hullett Brothers, instándolos a aprovechar la oportunidad y agregando que él personalmente estaría interesado en invertir en tales empresas. De igual forma, el ministro de Asuntos Exteriores del gobierno mexicano, Lucas Alamán, aceptó el puesto honorario pero influyente de presidente de la junta directiva de la United Mexican Mining Association, la primera de siete compañías mineras establecidas en México en el breve lapso de un año. De manera similar, los representantes diplomáticos de Chile, Colombia y Perú, Mariano Egaña, José María Hurtado y Antonio de Irisarri, respectivamente, pronto asumieron cargos directivos en nuevas empresas formadas para explotar las riquezas mineras de sus países.

Para mediados de 1825 unas veinticinco compañías mineras latinoamericanas habían sido registradas en el Royal Exchange, y sus acciones se vendían a cotizaciones extraordinariamente elevadas. Siete empresas se organizaron para México, cuatro para Brasil, tres para Perú, Chile y Colombia, dos para Argentina, una para Bolivia, una para la Federación Centroamericana y otra para Haití. La prensa inglesa de la época subrayó la intensidad de las pasiones monetarias que se desataron entre las clases propietarias como resultado de la especulación en minas de plata y dio testimonio del extraordinario pero breve auge de valores latinoamericanos en el mercado financiero de Londres en 1823-25. No fue extraño ni sorprendente que el reducido círculo de comerciantes y banqueros que inundaron la Bolsa con acciones de las compañías de minas de plata se dedicasen

simultáneamente al más ambicioso y complejo negocio de organizar empréstitos externos para los gobiernos de las naciones latinoamericanas.

Los primeros gobiernos latinoamericanos: ¿por qué buscaban empréstitos extranjeros?

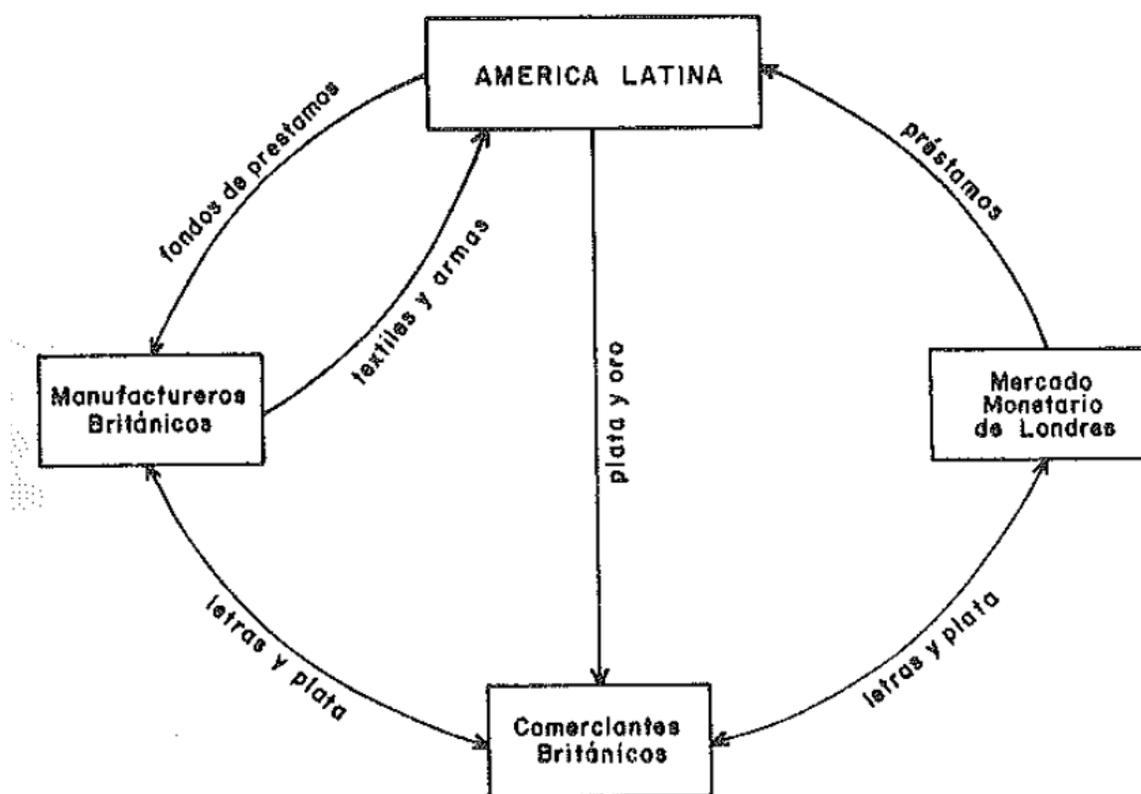
Si bien las inversiones en minas de plata estimularon la actividad económica en algunas regiones, no resolvieron los graves problemas financieros de los jóvenes Estados latinoamericanos. El dilema fundamental de los ministros de finanzas seguía siendo de carácter fiscal: los gastos crecientes superaban a los ingresos y generaban grandes déficits. Como ya apuntamos, las reformas hacendarias de la década de 1820 produjeron resultados contradictorios. La eliminación de antiguos impuestos como el quinto real que se cobraba sobre la producción minera, agravó la crisis fiscal, eliminando importantes fuentes de ingresos estatales. La introducción de nuevos gravámenes sobre importaciones y exportaciones compensaba en parte, pero no era suficiente para equilibrar el presupuesto. Inevitablemente, los funcionarios gubernamentales se vieron obligados a buscar créditos para cubrir sus gastos, primero en la forma de préstamos forzosos exigidos a los comerciantes locales, más tarde en la forma de empréstitos contratados con banqueros extranjeros.

Que los gobiernos latinoamericanos tuviesen que dirigirse al extranjero en busca de asistencia financiera no debe sorprendernos. Más de una década de guerra y revolución había desarticulado los mercados de crédito locales. En cambio, fuera de América Latina existían fuentes abundantes de capital relativamente barato, como lo habían demostrado los empresarios británicos que habían reunido un importante volumen de fondos en la Bolsa de Londres con el objeto de invertirlos en las minas de plata. Los ministros de finanzas

latinoamericanos aprendieron rápidamente de esta experiencia, enviando agentes al otro lado del Atlántico para solicitar créditos a largo plazo de los banqueros europeos. El éxito que tuvieron en la venta de sus bonos debe considerarse como verdaderamente sorprendente.

GRÁFICO 1.1
RELACIONES MERCANTILES Y FINANCIERAS ENTRE GRAN BRETAÑA Y
AMÉRICA LATINA, 1820-1825

Flujos de letras comerciales, plata, préstamos y mercancías



Entre 1822 y 1825 los préstamos para los Estados latinoamericanos absorbieron la mayor parte de las obligaciones extranjeras vendidas en la Bolsa de Londres. Este hecho cobra aún mayor relevancia si recordamos que antes de 1822 casi todos los empréstitos en Londres habían sido destinados a y garantizados por una u otra monarquía o principado

europeo. Los empréstitos mexicanos, argentinos, peruanos y colombianos, por el contrario, fueron de los primeros en ser otorgados a naciones fuera de Europa e, igualmente significativo, fueron de los primeros en ser concedidos a repúblicas en vez de a monarquías.

¿Pero cuáles fueron los objetivos específicos de los préstamos latinoamericanos, cómo fueron negociados, y quiénes se beneficiaron de ellos? Políticos, diplomáticos, agentes oficiosos, comerciantes, banqueros e inversionistas, todos tuvieron un papel, mayor o menor, en este complejo drama financiero que tenía su eje en la Bolsa de Londres. Para cada uno de ellos, los préstamos tenían un significado distinto y un objetivo diferente. Resulta lógico comenzar con el análisis de las estrategias de los dirigentes políticos de los países latinoamericanos, ya que ellos fueron responsables no sólo de autorizar la contratación de los empréstitos, sino además de determinar la forma en que se invertirían los fondos.

Interpretaciones tradicionales sugieren que los dirigentes políticos latinoamericanos del decenio de 1820 no siempre tuvieron una idea precisa de los objetivos que podrían alcanzar a partir de las deudas externas que contrajeran y que, en el peor de los casos, fueron simples víctimas de los banqueros de Londres. Aunque dicha visión no sea enteramente errónea, tampoco resulta especialmente esclarecedora. En primer lugar, debe subrayarse que los nuevos dirigentes -Bolívar, San Martín, O'Higgins, Rivadavia, Santander y Sucre, entre otros- fueron no sólo renombrados estrategas militares y políticos sino además talentosos reformadores y administradores, encargándose de la redacción de constituciones, de la organización de parlamentos, del establecimiento de ejércitos y armadas y de la transformación de los aparatos fiscales de sus Estados. Como hombres pragmáticos estaban

conscientes de las bases financieras del poder político y militar y consideraban indispensable el crédito externo para consolidar sus gobiernos y sus ejércitos.

Las circunstancias específicas que condujeron a la negociación de los sucesivos empréstitos latinoamericanos variaban sustancialmente en cada caso. Por lo tanto, puede resultar útil elegir un caso especialmente significativo --el de Gran Colombia- para ilustrar la complejidad de las políticas crediticias contemporáneas. La formación del Estado de Gran Colombia -que llegó a abarcar las actuales naciones de Venezuela, Colombia y Ecuador- estuvo determinada fundamentalmente por el progreso de la guerra. El primer brote revolucionario tuvo lugar en Venezuela en 1811. En los años siguientes la insurgencia se extendió a Colombia (Nueva Granada) y para 1819 las tropas españolas habían sido derrotadas en ambos países, aunque no completamente eliminadas. Fue entonces cuando Bolívar resolvió poner en práctica su plan de crear una nueva república que se llamaría Gran Colombia. La consolidación del dominio militar sobre los territorios de Venezuela y Nueva Granada, sin embargo, representaba solamente una de las condiciones necesarias para la construcción del nuevo Estado. Igualmente importante eran las reformas políticas y económicas. De allí que se procediera a convocar elecciones para un congreso nacional, ratificar una nueva constitución, establecer varios departamentos gubernamentales de defensa, asuntos exteriores, finanzas e interior, y a reformar el sistema impositivo preexistente.

Al igual que en las demás revoluciones latinoamericanas, las reformas fiscales tenían gran importancia social ya que una de las principales demandas populares consistía en la eliminación de los viejos y muy odiados impuestos coloniales. En el Congreso de Cúcuta

(1821) los representantes de Venezuela y Colombia debatieron y aprobaron numerosas leyes fundamentales, incluyendo un paquete de reformas impositivas. El Congreso abolió las alcabalas, el tributo indígena y el estanco del alcohol. Al mismo tiempo introdujo una serie de nuevos impuestos incluyendo el de la contribución directa y aumentos en los derechos arancelarios. Desde esa fecha, las aduanas se convirtieron en la fuente más importante de ingresos gubernamentales, pero hay que observar que siguieron teniendo peso algunas fuentes de ingresos de arraigo colonial: los monopolios de la sal y el tabaco, las casas de moneda, los diezmos y el impuesto del timbre. Desde un punto de vista estrictamente contable, el gobierno independiente de Gran Colombia contaba con un mayor volumen de recurso que el anterior gobierno virreinal.

Ya desde 1817, Bolívar y otros líderes de los ejércitos patriotas de Venezuela y Nueva Granada comenzaron a negociar créditos con un amplio número de comerciantes ingleses con el fin de obtener el material bélico. Para 1820 el gobierno colombiano había acumulado deudas valuadas en más de medio millón de libras esterlinas con unos 200 fabricantes y comerciantes británicos que habían adelantado armas, uniformes y municiones al ejército revolucionario. Con el fin de superar estas dificultades, Bolívar resolvió sondear a la comunidad bancaria de Londres acerca de la posibilidad de negociar un préstamo a largo plazo para liquidar las deudas y para obtener fondos adicionales para su ejército. El primer empréstito externo latinoamericano sería, por consiguiente, un préstamo de guerra.

En junio de 1820, el vicepresidente de Gran Colombia, Francisco Antonio Zea, llegó a Londres como ministro plenipotenciario con poderes para negociar todas las deudas existentes. Aunque el Secretario de Asuntos Exteriores británico, Castlereagh, rehusó

recibirle, Zea pronto comenzó a negociar con diversas casas financieras. Año y medio después, firmó el primer empréstito colombiano con la firma bancaria/mercantil de Herring, Graham y Powles, representantes de un importante grupo de comerciantes y proveedores de armas. Los contratistas tomaron los bonos al 80 por 100, un precio razonablemente elevado para un gobierno que aún no había obtenido reconocimiento diplomático

Para mediados de 1823, el Congreso colombiano enfrentó una difícil decisión: o bien solicitaba un nuevo empréstito y liquidaba las deudas acumuladas en el extranjero, o corría el riesgo de provocar una suspensión de las relaciones comerciales con Gran Bretaña y de las remesas de armas, precisamente en el momento en que Bolívar y Sucre estaban empeñados en las más críticas campañas de la guerra en el Perú. No existía, por lo tanto, otra alternativa que la de negociar un segundo empréstito por un total de 4.7 millones de libras una de las mayores transacciones financieras realizadas en Londres durante la década de 1820. (Véase Cuadro 1.1)

El grueso de los fondos obtenidos mediante este segundo empréstito fue utilizado para objetivos militares: cerca de un millón de peso fue remitida a Bolívar y su ejército, que ya habían llegado al Perú. Otra suma equivalente fue entregada al agente de compras colombiano en Londres para la cancelación de numerosas deudas a corto plazo y para la compra de armas y más de un millón de pesos fue enviado a los Estados Unidos para cubrir la compra de doce cañoneras guardacostas y dos modernas fragatas, la *Colombia* y la *Cundinamarca*. En resumen, los dos empréstitos externos de Gran Colombia no deben considerarse como simples operaciones especulativas pues es importante subrayar que la

mayor parte de los fondos fueron utilizados para objetivos de importancia estratégica, a saber, la prosecución de las guerras de independencia.

Los gobiernos de Perú y Chile pronto siguieron el ejemplo colombiano. En 1822, el presidente chileno, Bernardo O'Higgins, autorizó la negociación de un contrato con la firma bancaria londinense de Hullett Brothers para vender un millón de libras esterlinas en bonos con el propósito de financiar la armada chilena, la principal fuerza que defendía la costa sudamericana del Pacífico en contra de la flota española. Los primeros bonos externos peruanos fueron emitidos ese mismo año por la firma de Thomas Kinder, vendiéndose en dos partidas. El dinero fue utilizado para reembolsar a varias docenas de comerciantes ingleses, así como para liquidar adeudos por municiones remitidas a puertos peruanos. Un segundo préstamo contratado en 1825 sirvió para pagar atrasos de sueldos a la tropa, incluyendo «generosos premios para los soldados que tomaron parte en el victorioso encuentro final de la guerra en Ayacucho».

Las noticias del éxito logrado por Gran Colombia, Chile y Perú en sus negociaciones con los banqueros ingleses se extendieron rápidamente por toda América Latina. En 1822 el gobierno mexicano, encabezado por el emperador autodesignado, Agustín Iturbide, intentó obtener un préstamo de los financieros de Londres, pero las autoridades mexicanas no tuvieron éxito en este propósito hasta el año de 1824, cuando alcanzó su apogeo la fiebre por los empréstitos y las minas de plata. El objetivo de los préstamos mexicanos consistía en estabilizar las finanzas del Estado y en promover el desarrollo económico pero las exigencias militares resultaron igualmente importantes. Una revisión de los desembolsos de los empréstitos indica que el 20% de los 2,5 millones de libras recibidos por el tesoro

mexicano fue utilizado para liquidar deudas pendientes con comerciantes ingleses, como Robert Staples; aproximadamente el 15% para financiar el monopolio del tabaco; y otro 15% para pagar los pertrechos militares y navales procedentes de Inglaterra. Los demás fondos -cerca del 50% del total- fueron destinados a cubrir los atrasos en las pensiones de empleados del gobierno y, sobre todo, para pagar salarios a los oficiales y soldados del ejército mexicano.

Las autoridades argentinas adoptaron una forma distinta de inversión de los fondos que obtuvieron en Londres. El Gobierno de Buenos Aires soportaba una carga militar menos pesada que sus repúblicas hermanas e incluso disfrutaba de excedentes fiscales. A principios de 1824, la legislatura bonaerense autorizó a un grupo de acaudalados comerciantes anglo/argentinos, encabezados por Braulio Costa, Félix Castro y William Parish Robertson, para negociar un empréstito de un millón de libras en Inglaterra con el fin de promover obras públicas, incluyendo la construcción de un moderno puerto en Buenos Aires. Los agentes firmaron contrato con la casa bancaria de Baring Brothers, que vendió los bonos rápidamente. Los fondos, sin embargo, no fueron empleados en las anunciadas obras públicas, sino que fueron colocados en el primer banco argentino del siglo XIX, el Banco de Descuentos de Buenos Aires. De esta manera, el empréstito Baring de 1824 proporcionó un fuerte ímpetu al desarrollo del primitivo sistema financiero argentino pero desgraciadamente, esta breve fase de prosperidad fue interrumpida por el estallido de la guerra argentino-brasileña de 1826-28.

Por último, hay que destacar las políticas financieras de dos países, Brasil y Haití, que lograron su independencia por caminos distintos a las naciones hispanoamericanas. La

separación de Brasil de Portugal se llevó a cabo pacíficamente con la proclamación de Don Pedro I (hijo del monarca portugués) como emperador constitucional de la nueva nación. Dos empréstitos obtenidos en Londres en 1824 y 1825 con apoyo de la ya poderosa casa de Rothschilds tuvieron el propósito específico de facilitar el reconocimiento portugués de la independencia brasileña, liquidando deudas y proporcionando una generosa compensación monetaria a la antigua madre patria.

En el caso de Haití, el objetivo de un empréstito de 30 millones de francos, a ser colocado en París, consistió en conseguir el reconocimiento francés de la independencia de su antigua colonia a cambio de indemnizaciones a los cientos de dueños de plantaciones que habían abandonado la isla a raíz de la revolución de 1790. Las negociaciones tuvieron lugar en junio de 1824 entre el presidente haitiano, Boyer, y el almirante francés, el barón Mackau, en el curso de las cuales el primero capituló ante las demandas del gobierno de Luis XVIII. Los comerciantes británicos denunciaron los términos del acuerdo en tanto éste establecía un aumento en los derechos de importación sobre los productos manufactureros ingleses, colocándolos en desventaja con respecto a las exportaciones francesas. A pesar de las protestas, tres agentes haitianos se embarcaron rumbo a Francia, donde muy pronto llegaron a un acuerdo con varios bancos parisinos para la emisión de los bonos.

En resumidas cuentas, los objetivos de los primeros empréstitos externos de América Latina fueron diversos porque las prioridades políticas y militares de las nuevas naciones diferían en forma sustancial. Estas diferencias sugieren que no sería prudente evaluar a todos los préstamos con exactamente los mismos criterios. Solamente un estudio detallado, caso por caso (utilizando los materiales en los archivos financieros de cada nación), podría

ilustrar con precisión si el dinero fue obtenido en términos razonables, si fue invertido como se planteó originalmente y si el pago de la deuda resultó excesivamente oneroso o no. Por el momento, basta sugerir que si bien las deudas representaron una pesada carga para las respectivas tesorerías nacionales, los dirigentes latinoamericanos emplearon una parte sustancial de los fondos extranjeros para una serie de objetivos cuya importancia no era despreciable en tanto contribuyeron a la consolidación de la independencia y a la construcción de los nuevos Estados y sus ejércitos.

Políticos, agentes financieros y banqueros

Los políticos latinoamericanos no fueron los únicos actores en los primeros empréstitos latinoamericanos ya que eran muy complejas transacciones transatlánticas. Diplomáticos, agentes financieros, contratistas, banqueros, agentes de bolsa e inversionistas participaron en diferentes fases de lo que puede describirse como el «ciclo» de cada préstamo. Una vez obtenida la autorización para la emisión de los bonos extranjeros, la operación crediticia solía pasar de las manos de los políticos a las de una heterogénea colección de agentes en Londres que fungieron como intermediarios entre los gobiernos latinoamericanos y los banqueros europeos. A partir de este momento, el gobierno que solicitaba el préstamo descubría con frecuencia que ya no podía seguir controlando la trayectoria de los trámites financieros. Una amplia gama de factores externos, que incluían la capacidad y honradez de los agentes, las tácticas de los banqueros y el estado del mercado de valores, podían modificar los resultados esperados.

Los primeros enviados latinoamericanos destinados a Europa tenían una misión oficial que llenar, pero en numerosas ocasiones también deseaban obtener beneficios de tipo personal. No hace falta señalar que la negociación de los créditos internacionales ofrecía oportunidades nada despreciables para realizar beneficios pecuniarios en forma de honorarios, participación en la venta de bonos y otras ventajas mercantiles. ¿Pero quiénes eran estos intermediarios? Para comenzar, debe tenerse en cuenta que a principios de la década de 1820 los gobiernos latinoamericanos todavía no habían desarrollado cuerpos diplomáticos estables. En algunos casos, el primer representante oficial era un alto funcionario gubernamental enviado en misión especial, como fue el caso del vicepresidente Zea, de Gran Colombia, quien negoció el préstamo de 1822 ya mencionado. En otros casos, el agente podía ser un enviado semioficial encargado de establecer contactos con una o más casas de banca. El dirigente chileno, O'Higgins, por ejemplo, tuvo la mala suerte de confiar en los servicios de un individuo notablemente falto de escrúpulos, Antonio José de Irisarri, quien, tras negociar un empréstito con la casa de Hullett Brothers, utilizó sus contactos para llevar a cabo especulaciones en la Bolsa de Londres, incluyendo inversiones en compañías mineras de plata.¹

El jefe del gobierno peruano en 1822, el general San Martín, resultó igualmente desafortunado en su elección de enviados, nombrando a dos aventureros, Juan García del Río y James Paroissien, para servir como ministros plenipotenciarios en Londres. Tal como señala el biógrafo de Paroissien: «se les dio instrucciones para obtener un préstamo a favor de Perú, y en Inglaterra, en 1822, nada podía ser más fácil». El contrato, firmado con la casa bancaria de Thomas Kinder en Londres, autorizó la emisión de bonos por valor de 1,2

millones de libras esterlinas. No se sabe si los dos agentes participaron personalmente en la intensa especulación subsiguiente en bonos peruanos, pero se ha comprobado que simultáneamente se asociaron con el financiero Kinder y sus socios, el comerciante Robert Staples y el ya citado Irisarri, en varias empresas mineras de Bolivia y Perú.

Otro caso ilustrativo de los intereses privados de los intermediarios a cargo de las transacciones crediticias puede observarse en los arreglos realizados para el empréstito argentino de 1824. Los intermediarios eran un pequeño grupo de comerciantes anglo/argentinos, encabezados por los hermanos Parish Robertson. Trabajando en combinación con la prestigiosa firma bancaria de Baring Brothers, obtuvieron una ganancia de 150.000 libras, equivalente a casi el 20 por 100 del producto neto obtenido por la venta de los bonos. Posteriormente, aumentaron sus ganancias especulando en bonos internos argentinos y vendiendo letras de cambio sobre Baring Brothers, ambos negocios derivados del préstamo externo.

Un caso más patente de fraude practicado por un agente de cambios lo hallamos en el análisis de las actividades de Borja Mignoni, comerciante que había residido largo tiempo en Londres y que fue el encargado de negociar el primer empréstito externo mexicano en 1824. Borja Mignoni estableció un pacto secreto con la firma bancaria de B. A. Goldschmidt & Company con el fin de manipular la venta de los bonos en su provecho personal. Conjuntamente redactaron un contrato según el cual pagarían al gobierno mexicano únicamente el 50 por 100 del valor nominal de los bonos; pero más tarde lograron venderlos al 80 por 100 en la Bolsa de Londres, lo que les permitió acumular enormes ganancias.

A pesar de la escandalosa especulación, el frenesí por los valores extranjeros continuó en la Bolsa londinense, alcanzando su apogeo en los años 1824-25. Para esta época, los gobiernos británico y norteamericano estaban en proceso de ofrecer reconocimiento diplomático a la mayoría de los Estados latinoamericanos. Como resultado, se pudo prescindir de los intermediarios financieros, los cuales fueron reemplazados, en la mayoría de los casos, por representantes oficiales de las nuevas repúblicas. En los años de 1823-1825 llegaron a Londres varios diplomáticos distinguidos que no sólo eran figuras intelectuales y políticas conocidas, sino además guardianes escrupulosos de los patrimonios financieros de sus países. Entre ellos destacaban Andrés Bello y José María Hurtado, embajadores de Colombia; Vicente Rocafuerte y José Michelena, de México, y Mariano Egaña, de Chile. Y no fue sorprendente que, durante sus misiones, las negociaciones realizadas con los banqueros de Londres resultasen más productivas para los países prestatarios que aquellos primeros empréstitos de 1822.

A pesar de la mayor formalidad que vino con el reconocimiento oficial y con el envío de ministros a Londres, los banqueros también ejercieron un papel clave en los empréstitos. Estos estaban interesados en los préstamos fundamentalmente por tres razones. En primer lugar recibían importantes comisiones por asumir la responsabilidad de la promoción, emisión y venta de bonos. En segundo lugar, podían sacar partido de las fluctuaciones bursátiles vendiendo los bonos cuando los precios subían y volviendo a comprarlos cuando bajaban. Por último, su participación en los préstamos favorecía su actividad mercantil-bancaria, ya que podían utilizar los fondos de las deudas para financiar la exportación de productos manufacturados británicos.

La manipulación de los precios de los bonos fue común en el caso de los primeros préstamos latinoamericanos, emitidos en 1822, pero posteriormente tendió a disminuir. En la época de mayor auge de especulación bursátil, en 1824-25, los banqueros apenas tuvieron que intervenir para obtener altas cotizaciones para los valores que deseaban vender. En el caso del segundo empréstito mexicano, que fue emitido por la casa financiera de Barclay a 86, no hubo dificultad en conseguir compradores: la firma rival de B. A. Goldschmidt suscribió inmediatamente el enorme paquete de tres millones de libras en bonos y procedió a venderlos entre los inversores a 89 y fracción.

El análisis de la vinculación entre comercio, minería y finanzas revela la apretada trama de este grupo clave de capitalistas cosmopolitas que contribuyó de una manera decisiva a la reestructuración de las relaciones económicas internacionales de Latinoamérica en los años inmediatamente posteriores a la independencia. Los banqueros que se volcaron con mayor tenacidad a la especulación en valores latinoamericanos fueron los Goldschmidt; Barclay, Herring, Richardson; y Herring, Powles y Graham. Si bien eran competidores, tendían a colaborar con objeto de manipular el frenesí financiero en su propio provecho. La casa de Barclay, Herring y Richardson negoció préstamos para los gobiernos de México, la Federación Centroamericana y Gran Colombia, pero no por ello descuidó sus prósperos negocios en suministros bélicos y minas de plata. Sus rivales, Herring, Powles y Graham, negociaban bonos colombianos, suministraban armas al ejército de Bolívar e invertían en minas en Sudamérica. B. A. Goldschmidt mostraba igual audacia: vendió bonos mexicanos y colombianos en gran escala durante los años 1824 y 1825, financió gran parte del comercio colombiano y especuló en numerosas minas de plata.

Las últimas tres firmas bancarias mencionadas fueron responsables (en combinación con sus socios y aliados) de la venta de cerca del 60 por 100 de todos los bonos latinoamericanos emitidos entre 1822 y 1825. (Véase Cuadro 1.1) Y no titubearon en incitar la fiebre especulativa hasta alcanzar un nivel explosivo. Más prudente era la actitud de otras firmas bancarias de Londres más antiguas como Baring Brothers y Rothschild, que se limitaban a tomar comisiones relativamente pequeñas sobre los bonos argentinos y brasileños que vendían. Este tema ha sido explorado recientemente por los investigadores Juan Flores y Marc Flandreau, quienes han demostrado que esta temprana experiencia en la emisión de empréstitos exterior habría de demostrar a la larga que la cautela en estas aventuras financieras no era perjudicial. Al contrario, Baring y Rothschild ganaron relativamente poco dinero con las transacciones crediticias de principios de la década de 1820, pero sobrevivieron y llegaron a convertirse en los más prominentes banqueros extranjeros de Latinoamérica a lo largo del resto del siglo: su prestigio resultó duradero. Otras firmas bancarias menos juiciosas obtuvieron mayores beneficios a corto plazo, pero naufragaron en los pánicos que convulsionaron al mercado financiero de Londres en más de una ocasión. De hecho, al amainar el frenesí especulativo en el otoño de 1825, y al debilitarse el comercio internacional, la inminencia de una grave crisis -que amenazaba con golpear a todas las economías del mundo atlántico--- no podía seguir siendo ignorada. El breve ciclo posbélico de prosperidad se agotaba, y con la crisis llegó a su fin el auge de los préstamos latinoamericanos.

CUADRO 1.1
PRESTAMOS EXTERNOS A GOBIERNOS LATINOAMERICANOS EMITIDOS
EN INGLATERRA, 1822-1825

Fecha y prestatario	Valor nominal (£)	Precio	Tasa de interés		Banqueros
			Nominal	"Real"*	
1822					
Colombia	2,000,000	84	6	7.1	Herring, Graham & Powless
Chile	1,000,000	70	6	8.6	Hullet Brothers
Perú	450,000	88	6	6.8	Thomas Kinder & Co.
1824					
Perú	750,000	82	6	7.3	Fry & Chapman
Buenos Aires	1,000,000	85	6	7.0	Baring Brothers
Colombia	4,750,000	88.5	6	6.8	B. A. Goldschmidt & Co. Fletcher, Alexander & Co.
Brasil	1,200,000	75	5	6.7	Thomas Wilson & Co.
México	3,200,000	58	5	8.6	B. A. Goldschmidt & Co.
1825					
Brasil	2,000,000	85	5	5.9	N. M. Rothschild & Sons
México	3,200,000	88	6	6.7	Barclay, Herring & Co.
Perú	616,000	78	6	7.7	Thomas Kinder & Co.
Federación Centroamericana	163,000	73	6	8.2	Barclay, Herring & Co.

Fuentes: Carles Fenn, *A Compendium of the English and Foreign Funds...* (Londres, 1838 y 1879); J. F Rippy, *British Investments in Latin America, 1822-1949* (Minneapolis, 1959); Irving Stone, «The Composition and Distribution of British Investment in Latin America, 1865-1913», Ph. D. Columbia University, 1962; *London Times*, 1822, 1824, 1825; *Annual Register*, 1822, 1824, 1825.

*El interés nominal era establecido por el contrato pero el "real" se calcula con base al precio de colocación.

Usted puede adquirir la obra impresa o en ebook en la página de publicaciones de El Colegio de México: <http://libros.colmex.mx/>