

Mis asesores son de la firme opinión que, en conexión con, y como parte de, el financiamiento general de las obligaciones a la vista en obligaciones a plazo, estoy debidamente autorizado, en virtud de la ley sobre préstamos Liberty, para extender en los años siguientes el interés que se acumularía durante el periodo de reconstrucción de, digamos, dos o tres años, y para incluir dichos montos en las obligaciones a plazo... El Comité de Finanzas de la Cámara de Representantes respondió que, en su opinión, no había ningún impedimento legislativo al procedimiento propuesto. (Fisk, 180)

Éste es el primer precedente de condonación parcial de una deuda oficial que, a su vez, se convertiría en la condonación total de la deuda. El Departamento del Tesoro de los Estados Unidos no cobró a los aliados los préstamos emitidos entre 1917 y 1920 y, hasta la fecha, las deudas permanecen en los registros oficiales del Tesoro estadounidense. A mediados de 1923, la delegación británica inició las negociaciones para finalizar un préstamo público a largo plazo. Para entonces, la posición del préstamo del Tesoro con respecto a las deudas interaliadas era la que refleja la Cuadro 2.2. La penúltima columna hacia la derecha presenta los acuerdos alcanzados entre los aliados y los Estados Unidos, siguiendo el precedente británico de un periodo de amortización de 62 años y una carga de $3\frac{1}{2}\%$ de interés. La columna en el extremo derecho muestra la condonación total de la deuda por parte del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos hacia 1997.

Stewart manifiesta que Estados Unidos cambió su posición original –un período de amortización de 25 años y una carga de interés de 3 ½ por ciento– debido a la posición de los británicos, alegando que era imposible de sostener por encontrarse por encima de su capacidad de pago. Esto llevó a una discusión recurrente y muy de moda hoy en día. Se trata de la primera vez que la “Capacidad de Pago” aparece en la literatura.(ver Capítulo 1)

CUADRO NO. 2.2

Obligaciones de Gobiernos extranjeros al gobierno de los Estados Unidos de América

(en miles de US\$)

<i>Países</i>	<i>Bonos en virtud de la ley sobre préstamos Liberty</i>	<i>Equipamiento o de guerra</i>	<i>Municipios</i>	<i>Venta de granos</i>	<i>Capital e intereses totales pagaderos al 15.11.1923</i>	<i>Capital e intereses totales reestructurados a 62 años, 3 ½%</i>	<i>Deuda total condonada Capital e intereses 30.6.1997</i>
Armenia	...	...	8028	3932	11960	...	58,487
Austria	...	...	...	24,056	24,056	...	44,293
Bélgica	347,211	29,819	...	...	377,030	727,830,500	954,610
Cuba	10,000	...	...	...	...	...	0
Checoslovaquia	61,974	20,604	6,428	2,873	91,880	312,811,433	440,474
	...	12,213	1,786	...	13,999	33,331,140	55,669
Estonia	...	...	8,282	...	9,000	21,695,055	0
Finlandia	2,933,265	407,34	...	...	3,340,607	6,847,874,104	11,003,212
Francia	4,600,000	1	...	...	4,600,000	11,105,865,000	14,694,369
Gran Bretaña	15,000	...	...	...	16,500	32,197,960	10,616
Grecia	...	...	...	1,686	1,989	4,693,240	0
Hungría	1,647,997	...	...	...	2,015,079	2,407,677,500	3,239,157
Italia	...	...	2,610	...	6,032	13958,635	23,141
Latvia	26	2,522	...	...	31	...	0
Liberia	...	...	822	...	5,978	14,531,940	20,799
Lituania	...	4,159	...	...	176	...	0
Nicaragua	...	176	51,672	...	182,471	435,687,550	696,644
Polonia	23,206	79,947	...	24,312	43,799	122,506,260	193,897
Rumania	187,730	12,923	4,466	...	241,903	...	948,849
Rusia	26,060	406	...	...	61,587	95,177,635	151,526
Yugoslavia	...	24,978	...	...	...	...	...

Fuente: Fisk: 188 para 1923; Stewart, 176 para la reestructuración de la deuda en 62 años, y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos para 1997. Mi agradecimiento a Sarah Clarke de Jubileo 2000, Gran Bretaña, por su ayuda con la información de 1997.

Este principio, tal como lo interpreta la Comisión de la Financiación de la Deuda, establece que:

Si bien la integridad de las obligaciones internacionales debe mantenerse, es axiomático que no se puede exigir a ninguna nación que pague a otro gobierno sumas que exceden su capacidad de pago. La Comisión, en su arreglo con Gran Bretaña acordado el 19 de junio de 1923, así como en las subsecuentes negociaciones o arreglos, ha agregado a este principio que los ajustes hechos con cada gobierno deben medirse por la habilidad del gobierno en particular de poner de lado y transferir a los Estados Unidos los pagos requeridos en virtud de los acuerdos de financiamiento.

El principio de capacidad de pago tampoco debe exigir al deudor extranjero pagar al límite absoluto de su capacidad presente o futura. Se debe permitir al deudor preservar y mejorar su posición económica, equilibrar su presupuesto y colocar sus finanzas y moneda sobre una base sólida, así como mantener y, de ser posible, mejorar el estándar de vida de sus ciudadanos. Ningún arreglo que sea opresivo y retrase la recuperación y desarrollo del deudor extranjero es en beneficio de los Estados Unidos o de Europa. (Stewart, 176)

Las condiciones alcanzadas entre Gran Bretaña y los Estados Unidos se repitieron en todos los acuerdos entre aliados para la amortización de sus deudas de guerra. (Cuadro 2.1)

2.5 El surgimiento del multilateralismo: La Liga de las Naciones

La Liga de las Naciones se formó según los catorce puntos delineados por el Presidente Woodrow Wilson en su discurso ante el Congreso del 8 de enero de 1918. Estos puntos fueron apoyados por los países beligerantes de la primera guerra mundial y llevaron a la creación de la Liga de Naciones, al mismo tiempo que el Tratado de Versalles sellaba la paz el 10 de enero de 1920. (Walters, 1971; 55) La organización de la Liga de Naciones se construyó en torno a dos conjuntos de instituciones: las relacionadas con la prevención de la guerra y la resolución de disputas, y las de carácter económico o social, tales como la Oficina Internacional de Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Económica y Financiera, y la Organización Internacional de Comunicaciones. (Walters; ch.16)

De acuerdo con Walters, la Organización Económica y Financiera (EFO, por sus siglas en inglés) creció de tal forma entre 1922 y 1939 que pudo haberse convertido en una institución independiente, como la OIT o la OMS. La EFO contaba con dos comités, el Comité Financiero y el Comité Económico. El Comité Financiero estaba formado por doce miembros igualmente divididos entre directores de Bancos Nacionales –predecesores de los Bancos Centrales– y directores de bancos privados.

Recordemos que esto ocurría al tiempo que se estaban creando los bancos centrales en América Latina. (Ver Drake, 1989; Marichal y Díaz Fuentes, 2000) Los doce miembros del Comité Económico eran funcionarios públicos. Bajo su auspicio, la EFO lanzó un servicio de información económica mundial y dio a los países más pequeños toda la ventaja de acceder a una gran cantidad de información, mucho mayor que la que cualquiera de los países más grandes o la CTBE hubiera antes podido recoger. Estos comités tenían la confianza de los estados miembros, que no dudaban en seguir sus consejos. Los banqueros estaban dispuestos a suscribir emisiones de bonos con la información proporcionada por el Comité Financiero. También se hicieron cargo de investigar acerca de políticas comerciales, aranceles, materias primas, controles de intercambio, acuerdos de compensación, producción agrícola, doble tributación y otros problemas asociados con las relaciones económicas internacionales. (Walters; 183) No fueron capaces de quebrantar el nacionalismo de los Departamentos del Tesoro y Ministerios de Comercio, ni de comunicar que la prosperidad es indivisible en la economía mundial y que las políticas económicas faltas de previsión pueden ser dañinas para la paz mundial en una referencia a la Ley Smoot Hawley de 1930. La EFO no atrajo a la opinión pública y estaba lejos de llegar al trabajador o consumidor promedio. Durante la década de los 30, la Asamblea reorientó la EFO hacia vivienda y alimentos. La Sociedad de la Liga de Naciones tomó nota de que el mantener a la EFO independiente de la Sociedad los hacía más fuertes, y éstos fueron los elementos que se emplearon en la creación del Consejo Económico y Social en la Carta de las Naciones Unidas de 1944, y en la creación del FMI bajo la proposición de White.

La Liga de las Naciones se estableció en Ginebra, aunque tuvo poco éxito en contener los impulsos guerreros de algunos de sus países miembros y sucumbió en 1939, después de la invasión de Polonia por las tropas nazis. Siendo fundada bajo la inspiración de Woodrow Wilson en 1919, con la llegada de los republicanos al gobierno de Washington, nunca recibió el apoyo de los Estados Unidos siendo inclusive boicoteado por ellos. El resultado fue que no tuvo la fuerza para impedir el guerrerismo europeo de los años 30 y cuando regresó el gobierno demócrata de Franklin Roosevelt, la institución se encontraba muy debilitada. Recién se disolvió en 1946, después de la firma de la carta de San Francisco, fundante de la Organización de las Naciones Unidas, esta vez instalado en Nueva York. En la Liga de las Naciones se lanzó la idea de un tribunal de deuda externa pero este fracasó por la falta de apoyo general a la institución de parte de los miembros.

2.6 La introducción del concepto de condonación del 100% de la deuda: la deuda interaliada y las reparaciones

Veintiún países adquirieron deudas públicas de carácter tanto bilateral como privado con los Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial con el fin de comprar equipo militar, alimentar a sus tropas y mantener el gasto de guerra. La distribución de los deudores y su peso relativo es predecible: a la cabeza se encontraban Gran Bretaña, Francia, Italia, Bélgica y Polonia, mientras otros deudores debían menos de 40 millones de dólares en promedio, por ejemplo (e iban desde): Estonia, Armenia, Lituania, Nicaragua, Cuba, Liberia, Latvia, Grecia, Rusia, Yugoslavia y Hungría. Los grandes países europeos registraban las deudas más grandes para con Estados

Unidos, en tanto que otros más apartados debían mucho menos. Gran Bretaña es el país que amortizó la mayor parte en capital e interés, mientras que los otros parecían haber estado retrasados en sus pagos de capital y pagaron algo del interés.

Esta situación condujo a una serie de discusiones, tanto en los Estados Unidos como en Gran Bretaña, sobre la naturaleza de estas deudas y si era razonable procurar su pago. El General Pershing pidió la condonación de estas deudas dado que estaban provocando penurias indebidas en los pueblos de Europa. El tema generó una discusión en los Estados Unidos entre profesores de las universidades de Princeton y Columbia y el Secretario del Tesoro, Andrew Mellon.

El presidente Hibben de la Universidad de Princeton envió una carta al Secretario Mellon manifestando que:

“Los presentes arreglos de guerra son inconsistentes en principio. Ciertamente han creado y están alimentando un profundo sentido resentimiento en nuestra contra. A nosotros no nos urge la cancelación completa de las deudas... Lo que nos urge es la total reconsideración a la luz de lo que sabemos actualmente”. (Chew, 296: 1927) El cuerpo de profesores, conformado por unos cuarenta profesionales, había preparado un informe acerca de la relación entre las deudas de guerra interaliadas y las reparaciones establecidas en el Tratado de Versalles, así como la paz y la restauración económica del mundo. “El problema de la deuda de guerra obstaculiza todos los esfuerzos que se están haciendo para

curar las heridas de guerra... 'no se debe permitir que un problema financiero internacional amenace el mayor triunfo en el campo de las relaciones internacionales desde el inicio de las naciones europeas". (Chew, 299)

Las naciones europeas consideraron la deuda como una adquirida con el fin de pelear una guerra para defender a los estadounidenses, así como a ellos mismos, pero finalmente lo que Estados Unidos facilitó fue dinero en forma de préstamos. Los acuerdos para el pago de la deuda firmados en 1919 con Estados Unidos parecen haber sido elaborados sobre la base de la capacidad de pago de la deuda. El período máximo de amortización era de sesenta años.

“Debemos sustituir el injusto e inadecuado principio de capacidad de pago por una completa y franca reconsideración de los problemas de la deuda y las reparaciones en una conferencia internacional que reúna representantes de todos los países involucrados”. (Chew) Luego, procede a solicitar a Estados Unidos que envíe un representante, mas no uno con una actitud entorpecedora, como aquél que asistió a la comisión de deuda en los Estados Unidos, sino uno que permitiera la discusión y solución de todas las operaciones monetarias internacionales originadas con la guerra. El cuerpo de profesores de la Universidad de Princeton apoyó el pedido de Columbia. El profesor Hibben, Presidente de Princeton, declara que:

la esclarecedora opinión del país llama a una revisión de los acuerdos de deuda con nuestros antiguos aliados... existe un creciente reconocimiento de que los arreglos hasta el momento

afectados no abordan la situación real... No deseamos imponer cargas de tributación tremendas sobre las próximas dos generaciones de países amigos que están luchando por recuperar su fuerza, al mismo tiempo que nosotros amasamos una fortuna nacional." (303-304) "Insistir en la obligación de nuestros gobiernos para con sus ciudadanos tenedores de bonos y contribuyentes es evadir el problema real, que no tiene que ver con la relación del gobierno con el pueblo, sino con la política nacional para con otros países... Tratar de desvincular las disposiciones financieras de los préstamos de la situación moral en la que fueron solicitados y otorgados es inventar una abstracción económica irreal. (Chew: 304)

En el Parlamento Británico, la causa de preocupación que señaló el Informe Colwyn de 1926 era el estado de la economía alemana, al igual que de la británica. En Estados Unidos, los profesores universitarios manifestaban su preocupación por los aliados y la posibilidad de que le dieran la espalda a los Estados Unidos. La depresión que el informe Colwyn diagnosticó en Gran Bretaña fue totalmente ignorada al otro lado del Atlántico, donde manifestaban que nunca habían estado mejor. La percepción de la deuda como un problema cambiaba, pues, dependiendo de dónde se estuviera en el ciclo económico y de si uno era acreedor o deudor.

El Secretario de Estado Mellon respondió al profesor Hibben, Presidente de la Universidad de Princeton, que la mayoría de la Cámara de Representantes se oponía a términos más indulgentes. La adopción del Plan Dawes y la ratificación de los

diversos acuerdos intergubernamentales habían contribuido al progreso alcanzado. Reabrir los acuerdos crearía más inestabilidad que “mejora ordenada de la prosperidad mundial”. (308) Se trataba de préstamos otorgados por ciudadanos estadounidenses más que de préstamos del Tesoro Estadounidense. “Lo que permitimos a nuestros asociados fue pedir prestado dinero en nuestro mercado de inversiones”. Para todo fin práctico, a los aliados se les endosó pagarés extranjeros. El origen de la deuda interaliada radicaba en créditos de proveedores. Las compras que un país aliado hacía en otro las financiaba el vendedor. Por lo tanto, todos los aliados, incluyendo Estados Unidos, mantenían deudas con todos excepto con Estados Unidos, que, por su lado, pagaba en efectivo por sus bienes en Europa. Estados Unidos fue presionado a cancelar las deudas porque fueron contraídas por una causa común, pero no se hizo ninguna sugerencia acerca de que los aliados debían regresar el efectivo que Estados Unidos pagó en Europa con el fin de ser equitativos.(Chew)

Tal como lo registra el Informe Colwyn de 1927, la discusión sostenida en Londres trató el tema de la naturaleza de la deuda y sus efectos en la recuperación de la economía y de los pueblos. (HMSO Cmnd 2800, 1927) Como resultado final de esta discusión, no se hizo nada hasta 1931, y a partir de ese momento estas deudas entraron en moratoria. Tuvo que ocurrir la quiebra bursátil de 1929 para que se reconsiderara el problema. Algún tiempo después de la Segunda Guerra Mundial, el 100% de estas deudas fue cancelado. Es el caso de la cancelación del 100% de la deuda a causa de la guerra, excepto que las deudas se mantienen en los libros del Tesoro Estadounidense. No está claro si siguen registradas en los libros británicos y

franceses como deudas sostenidas, o si también se eliminaron las reclamaciones de parte de Gran Bretaña y Francia a otros. No se está cobrando a los deudores los préstamos impagos, ni se están tomando medidas legales o represalias en contra de esos países o sus gobiernos. No existe evidencia de que hayan abandonado los mercados de capital por esta razón, si en efecto así lo hicieron. Parecería que los arreglos eran en principio inconsistentes, tal como los profesores de Princeton y Columbia sugirieron en su petición de 1926. También parece ser que estos pagos de deuda no ayudaron a que Gran Bretaña se recuperara después de la primera guerra mundial.

De acuerdo a Stewart (1932), los países aliados dependían de los pagos de reparaciones por parte de Alemania para poder ellos, a su vez, hacer sus pagos, presionando así a Alemania a mantenerse al día con sus reparaciones por encima de su capacidad –tal como se definió anteriormente– en 1923. En 1927, el General Pershing escribió un prólogo para el libro citado que en esencia contiene el debate sostenido en 1926 entre académicos de Princeton y Columbia y el Secretario del Tesoro, Andrew Mellon, sobre las deudas de guerra. Los académicos de Columbia argumentaban que la conexión entre la deuda de Estados Unidos y los pagos de las reparaciones establecidas en el Tratado de Versalles era una amenaza para la paz. “El problema de la deuda de guerra es elemento irritante para todos los esfuerzos realizados para curar las heridas de guerra.” (Chew, 299) Los catedráticos de Princeton eran de la misma opinión: “Aun si se admitiera la capacidad de nuestros deudores de cumplir con nuestras estipulaciones, lo que en la actualidad se cuestiona abiertamente, no deseamos imponer cargas de tributación que resulten tremendas

para las siguientes dos generaciones sobre un gobierno amigo que está luchando para recuperar su fortaleza, al tiempo que nosotros amasamos una fortuna nacional” escribió John Grier Hibben, Presidente de Princeton. (Chew, 303)

La respuesta del Secretario de Estado Mellon no estaba desligada de sus antecedentes bancarios. Él fue hijo del presidente de directorio y principal accionista del Mellon Bank, y fue presidente del directorio del mismo banco. Mellon respondió que estaba sorprendido ante la falta de información de los académicos, que no habían discutido dicho problema con los funcionarios que habían negociado la deuda. La Cámara de Representantes se opuso a términos más indulgentes. De acuerdo con él, lo que Estados Unidos hizo fue emitir bonos Liberty y venderlos a ciudadanos estadounidenses, y luego prestar los ingresos a los aliados, por lo que en realidad se trataba de préstamos otorgados por ciudadanos individuales estadounidenses a gobiernos extranjeros. Por otro lado, durante la guerra Estados Unidos pagó en efectivo por todos los bienes que necesitaba de Francia, Gran Bretaña y, en general, de todos los países, de modo que al final de la guerra este país no le debía a nadie y, más bien, todos le debían a él.

Pedir a una nación deudora que pague sustancialmente menos que lo que es capaz sin carga indebida sobre su pueblo, constituye una injusticia para con nuestros propios contribuyentes; mientras que pedir a deudores extranjeros que paguen más que su capacidad, es ser culpable de una injusticia tal que les aseguro no nos pueden imputar. Aparentemente, ustedes tratarían a todos los deudores

de manera equitativa. ¿Significa esto que el arreglo con Italia sería elevado hasta un punto en el que correspondiera con el arreglo británico, que, por supuesto, impondría sobre Italia una carga imposible de llevar? O acaso proponen la reducción de la deuda británica al 50% y el aumento de la italiana al 50%, lo que resultaría en un cómodo acuerdo con Gran Bretaña y en un acuerdo imposible con Italia² (Chew, 317)

...

El hecho es que todos nuestros principales deudores están recibiendo de Alemania una cantidad más que suficiente para pagar sus deudas con los Estados Unidos; y Francia e Italia, con excepción de este año (n.b. 1926) en el caso de Italia, están recibiendo más que suficiente de la misma fuente para pagar, también, sus deudas con Gran Bretaña. (Chew, 321)

...

Debería ser obvio que, si se deben reducir los montos que nuestros deudores tienen que pagar, y si se debe hacer una reducción correspondiente en el monto de las reparaciones que paga Alemania, el efecto neto de este cambio será el de transferir la carga de los pagos de reparaciones de los hombros del contribuyente alemán a los hombros de los contribuyentes estadounidenses. (Chew, 321)

² La tasa de interés original durante la guerra era 5%. Al momento de la renegociación a bonos de 62 años, se redujeron las tasas de interés a un promedio de 3.3% en los 62 años para Gran Bretaña, Finlandia, Hungría, Polonia, Estonia, Latvia, Lituania, Checoslovaquia y Rumania; Bélgica a 1.8%; Francia a 1.6%; Yugoslavia a 1%; Italia a 0.4%. En el caso de Austria, no se cobró ningún interés. (Stewart, 177)

2.7 La introducción del cese de cobros: el año Hoover

El tema de las deudas interaliadas fue uno recurrente después de la primera guerra mundial. “Los primeros dos o tres años luego de la guerra, los pueblos europeos pensaban que la deuda sería íntegramente anulada”. (Moulton y Pasvolsky: 111) Las dificultades por obtener una recuperación económica sólida, por ejemplo, llevó a que el gobierno británico considerase la posibilidad de castigar estas deudas. El pueblo de Estados Unidos era apático al tema y siempre asumió que se pagarían íntegramente. No hubo un movimiento serio y masivo en contra de estas deudas, más allá del debate de los académicos de Princeton y Columbia con el Secretario del Tesoro Mellon. (Moulton y Pasvolsky: 111) Empero, las primeras noticias de diferimientos de pagos y cancelación de deudas de parte de los acreedores son en febrero de 1922, cuando la Comisión de deudas externas de la guerra mundial se creó en el Congreso de los Estados Unidos y éste solicitara, a través del poder ejecutivo, que todos los deudores tomaran las medidas necesarias para pagar sus deudas. Como resultado, Lord Balfour, el Ministro de Relaciones Exteriores británico, envió una nota fechada 1 de agosto de 1922 solicitando a los deudores el pago de las deudas de la primera guerra. Como se aprecia en el cuadro 2.1, las deudas a 1923 estaban esencialmente impagas; lo que los acreedores mayores estaban haciendo era afirmando sus políticas de cobro. La política británica, conocida como el Principio de Balfour, es que Gran Bretaña únicamente cobraría lo que debía pagar a Estados Unidos como deuda externa. Este principio se verá respetado en el Año Hoover, como veremos más adelante. Es interesante observar que, no obstante la declaración, al final, los deudores nunca pagaron las deudas de la primera guerra mundial a

Estados Unidos. Es decir, en términos de política formal, se declaró la necesidad de pagar los adeudos pero, en términos de *real politik*, nunca se cobró para no agravar las tensiones internas de dichas sociedades en los años 20 y 30, y luego para no generar más conflictos después de la segunda guerra mundial.

En ese período se hacen los primeros cálculos de reducción de deuda, reduciendo el valor presente del mismo con variaciones de las tasas de interés sobre los intereses pactados en los bonos o en los créditos. Los créditos de Estados Unidos a los aliados eran a 5% y, al momento de las negociaciones para fondear estas deudas, la tasa de interés había descendido a 4.25%. Esto implicó una cancelación de deudas de 58% en promedio para doce países europeos, y 19.7% de reducción para Gran Bretaña. (Moulton y Pasvolsky: Cap VIII) Este ejercicio introdujo un concepto: el de reducir deudas reduciendo las tasas de interés (ver la nota al pie de las declaraciones del Secretario del Tesoro Mellon, Cf. supra).

El Secretario Mellon tuvo que hacer frente a una creciente presión por parte del presidente Hoover con respecto a la deuda interaliada y de su capacidad de pagos dos años más tarde. La discusión académica lanzada en 1926 se continuó dentro de los círculos políticos en Washington, y derivó en una propuesta de ley en 1929 que resultó ser la primera moratoria formalizada de deuda invocada por los acreedores. Ésta es la base de las peculiares moratorias simultáneas en América Latina en 1931 por casi todos los países. El momento del efecto de la ley Hoover es 30 de junio de 1931.

La ley de 1929 llevó a que en enero de 1930 en La Haya se acordara que la deuda de reparaciones alemana no fuera cobrada pero que la deuda de 1924 del Plan Dawes y la nueva emisión de 1930 sería pagada en su totalidad. (Australian Treaty Series 1931 No 11) Es decir que el Protocolo de Londres no incluiría las nuevas deudas alemanas de después de 1924.³

Cualquiera sea el caso, en junio de 1931 se suspendieron los pagos como resultado del Año Hoover. El 20 de junio de 1931, el presidente Hoover declaró que:

El gobierno estadounidense propone la postergación por un año de todos los pagos sobre las deudas intergubernamentales, reparaciones, así como el alivio de deudas, tanto del principal como del interés, sin incluir, por supuesto, obligaciones de los gobiernos para con contrapartes privadas... El propósito de esta acción es dedicar el año venidero a la recuperación económica mundial y ayudar a liberar las fuerzas recuperativas que ya están marcha en los Estados Unidos de influencias del extranjero que provocan su retraso.

La depresión mundial ha afectado más severamente a países europeos que al nuestro. Algunos de estos países están sintiendo de manera muy seria el drenaje que causa esta depresión sobre la economía nacional. La estructura de las deudas

³ Australian Treaty Series 1931 No 11, Department of Foreign Affairs and Trade Canberra, *Protocol concerning the Suspension of Payments by Germany* (London, 11 August 1931)

intergubernamentales, soportable en tiempos corrientes, es muy pesada en medio de esta depresión.

Como consecuencia de una variedad de causas que surgen de la depresión, tales como la caída en el precio de las materias primas extranjeras y la falta de confianza en la estabilidad política y económica en el extranjero, hay un movimiento anormal del oro hacia los Estados Unidos que está disminuyendo la estabilidad del crédito de muchos países extranjeros. (Congreso de los Estados Unidos, 72^{do} Congreso, Primera sesión, H.J.Res. 123, 1931:2)

Aquí el presidente está fundamentando el impacto negativo de la depresión sobre la capacidad de pago, pero sí imagina, dice o sugiere, los problemas que otros afrontan. Lo interesante es que en el centro de ello está una política hacia los países desarrollados de la época; no se trata de una política internacional en general y no afecta realmente más que a quince países, cinco de los cuales explican la mayor parte del alivio de la deuda (97%) como una consecuencia de la resolución indicada a continuación. Estos países son Gran Bretaña, Italia, Francia, Bélgica y Polonia.

Las condiciones que se planteaban para el pago de la deuda en los años 20 eran las siguientes:

Un país deudor, para cubrir sus pagos anuales de deuda externa, debe tener siempre dos cosas: un presupuesto fiscal en el que haya un excedente de ingresos sobre gastos igual al monto anual

de los pagos⁴, y un excedente comercial correspondiente a la magnitud del monto del servicio. (Moulton y Paslovsky: 7-8)

CUADRO No. 2.3

Deudas interaliadas en US\$ en 1931

Austria	287,000
Bélgica	7,950,000
Checoslovaquia	3,000,000
Estonia	600,000
Finlandia	312,000
Francia	50,000,000
Gran Bretaña	159,000,000
Grecia	1,109,000
Hungría	69,000
Italia	14,000,000
Latvia	250,000
Lituania	224,000
Polonia	7,486,000
Rumania	800,000
Yugoslavia	250,000
Total	US\$ 246,446,000

Fuente: U.S Government Printing Office, 1931: 3

La lista excluye a Armenia, Nicaragua, Cuba, Liberia y Rusia. La separación de Rusia y Armenia posiblemente se debió a razones políticas y esas deudas deben de haber sido contraídas antes de 1917. La separación de los otros tres países se dio por razones desconocidas, mas dos corresponden al Caribe y uno a África. En ese tiempo, los tres eran considerados naciones extremadamente amigables y registraban una presencia política y/o militar estadounidense de alto perfil. Por un remoto periodo, ésta fue la primera manifestación de dos políticas: una para Europa y otra

⁴ Un superávit primario simétrico al servicio de la deuda anual.

para el resto del mundo. No existió una política universal de deuda desde el punto de vista de los Estados Unidos.

Inmediatamente después de que Hoover hiciera su declaración, el Parlamento Británico nombró a un comité de expertos para que den su opinión al respecto, y así lo hicieron. Gran Bretaña debía tomar en cuenta las deudas alemanas de reparación, así como las deudas interaliadas. El informe empieza por manifestar que el presidente Hoover recomendaba medidas de manera tal que las deudas intergubernamentales debieran ser suspendidas por un año desde el 1 de julio de 1931 al 30 de junio de 1932. Luego indica que había sido aclamado por Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Japón, Polonia, Portugal, Rumania, el Reino Unido, Suiza, todos los países escandinavos y Holanda (alivio de la deuda). Grecia y Yugoslavia no concordaron con todo. Hubo reclamos públicos a ciudadanos privados en otros países, particularmente Bulgaria, y sintieron que se les afectaba de forma adversa.

Hoover manifestó que no abordaría el tema de las deudas alemanas de reparación, puesto que se trataba de un tema enteramente europeo. El Informe de Londres del Comité Internacional de Expertos señalaba que las reparaciones alemanas y las deudas de guerra serían suspendidas durante el “Año Hoover”, y que sus pagos se harían a la cuenta de la Compañía Alemana de Ferrocarriles (HMO, 1931, Part II). La idea inicial había sido reprogramar el calendario de pagos de ese entonces a un año. Al final, el año de gracia debía ser repagado en diez anualidades adicionales al calendario del resto de la deuda, en forma muy parecida a como se hizo la

reprogramación para América Latina durante la década de 1980. Los demás acreedores de las deudas interaliadas eran Francia, Italia y el Reino Unido, que no transfirieron a Alemania el alivio argumentando que las anualidades incondicionales debían pagarse, pero que serían inmediatamente represtadas a la Compañía Alemana de Ferrocarriles. El Nuevo Plan (1929) cubriría las reparaciones mediante impuestos a dicha compañía.

Al mismo tiempo, otros acreedores menores fueron inducidos a aceptar el acuerdo sin cargar deudas intergubernamentales por un año. La tasa de interés en Londres era de 3%. En el anuncio de Washington, la tasa era de 4%. En 1932 se aprobó un protocolo, firmado en Berlín y Londres, que reajustaba la tasa de interés de 3% a 4% para igualar el costo de las deudas interaliadas en Europa y de las reparaciones alemanas a las deudas mantenidas por el gobierno estadounidense. (HMSO Cmnd 4206, 1932: 3-5)

En diciembre de 1931, se renovó la moratoria cuando el Congreso de los Estados Unidos aprobó la resolución Hoover de:

Autorizar la postergación de los montos pagables a los Estados Unidos por parte de gobiernos extranjeros durante el año fiscal de 1932, y su repago en un período de diez años empezando el 1 de julio de 1933.

La renovación del año Hoover no es en lo absoluto radical en cuanto a nuevos términos de pago o innovación de instrumentos. Los pagos se harían en diez anualidades y la tasa de interés se incrementaría como en el primero. Además Hoover dejó en claro que:

No apruebo, ni en el más remoto sentido, la cancelación de las deudas para con nosotros. Una acción tal no impulsaría la confianza mundial. Ninguna de nuestras naciones deudoras lo ha mencionado nunca... Estoy seguro de que el pueblo estadounidense no tienen deseo alguno de intentar extraer ningún monto que se encuentre más allá de la capacidad de pago de ningún deudor. (US Government Printing Office, 1931: 3)

De aquí se puede inferir que, en lo que a políticas se refiere, Hoover lo consideraba un tipo de acuerdo único que resolvería los principales problemas de la economía mundial, es decir, afectaba las deudas de Gran Bretaña, Francia, Italia, Bélgica y Polonia por su importancia para la economía mundial. El tema de la deuda alemana empero debía ser tratado en forma diferente. Los Estados Unidos no recibía pagos por reparaciones y, por tanto, la suspensión de las deudas interaliadas suspendió todos los pagos de deuda por el Protocolo de Londres. Las deudas privadas también existían, además de las gubernamentales sujeto del Año Hoover, y la lección inmediata que tomaron los demás gobiernos deudores, viendo el trato que se le daba a Europa, fue que igualmente suspendieron pagos al inicio del primer Año Hoover, el 1 de julio de 1931.

Al momento en que el efecto del segundo Año Hoover terminó y que los pagos debían reanudarse (julio de 1933), Hitler anunció que los pagos de la deuda alemana que aún se pagaba, tenían restricciones. Esto conllevó a un cambio de actitud de parte de Estados Unidos, y aquellas deudas interaliadas nunca más se pagaron. De acuerdo con el Consejo de Tenedores de Bonos Extranjeros, la situación era que las deudas privadas de los países europeos en cuestión estaban siendo pagadas, pero que las deudas intergubernamentales no, con excepción de Finlandia. (CTBE, 1939). Hasta estos días, su saldo se mantiene registrado en los libros del Tesoro Estadounidense, acumulando intereses, pero sin hacerse ninguna reclamación. Los únicos países que pagaron sus deudas de la primera guerra mundial fueron Cuba, Finlandia, Hungría, Liberia y Nicaragua. Existe poca evidencia de que el hecho que estos países pagaran sus deudas en su totalidad, mientras Francia, Gran Bretaña, Italia, Bélgica y Polonia no lo hicieran, haya provocado un trato financiero mejor para los primeros que para estos últimos.

CUADRO No. 2.4

Deudas interaliadas sujetas a una cancelación del 100% por parte de los Estados Unidos

<i>Deudas por habitante Clasificación en 1928 dólares/1</i>	<i>Principal e interés vencidos e impagos al 30 de junio de 1997</i>	<i>País</i>	<i>Obligación según acuerdo en US\$</i>	<i>Pagado entre 1919 y 1931 Principal Interés en US\$</i>	
2) 449	11,903,212,271	Francia	4,128,326,088	226,039,588	260,036,303
1) 812	14,607,865,293	Gran Bretaña	4,933,701,642	434,181,642	1,590,672,656
5) 113.	3,237,495,251	Italia	2,044,876,444	37,464,319	63,365,841
Na	954,610,932	Bélgica	423,567,630	19,157,630	33,083,643
Na	696,644,525	Polonia	213,506,132	1,287,297	21,359,000
	31,399,828,272	Subtotal	11,743,977,936	718,130,476	1,968,517,443
		Otros			
	1,146,524,748	16 países /2	634,637,407	52,260,277	41,502,805
	32,546,353,020	Total	12,378,615,343	770,390,753	2,010,020,248

Fuente: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Servicio de Gestión Financiera, División de Manejo de Fondos, Sucursal de Contabilidad de Créditos. Washington D.C. Agradecimientos especiales para John Garrett y Sarah Clark por su ayuda en la obtención de esta información. La información es al 30 de junio de 1997.

1/ Fuente: Withers, 1931: 39

Los países en el tercer y cuarto lugar son Suiza y los Estados Unidos. Después de Italia se encuentra Checoslovaquia, Japón e India.

2/En 1997 el balance de la deuda no incluye los cinco países que repagaron sus préstamos en su totalidad.

Los cinco países más grandes, que debían 97% del saldo pendiente para ese entonces, eran aliados y mercados importantes; mientras los otros eran “países del sur”. La lección que se desprende es que: la cancelación de la deuda interaliada no significó la anulación de los préstamos en los libros del Tesoro Estadounidense. Significó “olvidarse” de ellos. La segunda lección es que dos reglas del juego funcionaron después de la primera guerra mundial en lo que a política internacional

de Estados Unidos concierne en torno a la deuda externa: una para los socios comerciales europeos y otra para el resto del mundo.

El Año Hoover, también conocido como *the Hoover Moratorium*, fue una medida tan impopular en los Estados Unidos que fue enterrada en la historia y no hay mucho material analítico sobre esto ni estudios sobre el mismo a pesar de su importancia histórica. Sería ésta la razón por la que los países de América Latina entraron en moratoria, simultáneamente, en julio de 1931. La amenaza militar que pendía sobre Europa: la posibilidad de una Alemania Nazi que deseaba saciar las heridas de la derrota de 1918 y además recuperar su economía devastada por el tratado de Versalles y por la guerra llevó a Hoover a hacer caso a lo que el general Peshing había prologado.

A pesar de que Alemania no era un beneficiario directo del Año Hoover, si lo era de forma indirecta. Habiéndose establecido la ecuación entre la deuda alemana a los aliados y la deuda aliada a Estados Unidos, se produjo un efecto inverso al momento del anuncio. Inicialmente Alemania recibió un trato diferenciado, en comparación con los otros deudores, en el anuncio del año Hoover de 1931. El protocolo concerniente a Alemania se firmó el 11 de agosto de 1931 (HMSO Misc. No. 19, 1931: 9-14) y establece lo siguiente:

1. Se espera que el gobierno alemán pague puntualmente el préstamo externo de 1924 (plan Dawes) y el préstamo internacional de 1930

(Plan Young) al 5 ½ por ciento. Estos son bonos emitidos en el NYSE.

2. Los pagos de reparación serán diferidos en el caso de las anualidades condicionales y, en el caso de las anualidades incondicionales, serán prestados de vuelta a la Compañía de Ferrocarriles de Alemana.
3. Los montos suspendidos a pagar del 15 de Julio de 1931 al 15 de junio de 1932 deberán ser repagados a partir del 1 de julio de 1933 al 3% en diez anualidades. Estos pagos deberán realizarse en moneda extranjera y no en Reichsmarks. (117,831,000 Reichsmarks al año)

La anualidad incondicional de las reparaciones de guerra debía pagarse siempre que fuera inmediatamente prestada de vuelta a la Compañía de Ferrocarriles Alemana. El nuevo plan consideraba los pagos de reparaciones y las deudas de guerras como sujetos al año de Hoover, por lo que fueron pospuestos un año, con excepción de las anualidades incondicionales.

Durante los años 20, Alemania obtuvo gran cantidad de préstamos de los mercados de Londres y Nueva York como medio para reconstruir su economía, destruida por la guerra y la hiperinflación de 1923. Ésta era una nueva deuda real además de los pagos de reparaciones acordados en el Tratado de Versalles en 1919.

2.9 En suma

1. La arquitectura financiera internacional se ha construido y desarrollado a partir de conceptos convertidos en instrumentos e instituciones a lo largo del siglo XIX y XX. Estos se han desenvuelto en cada caso frente a problemas de difícil solución.
2. La formación del primer club de acreedores fue el Consejo de tenedores de bonos extranjeros de Londres que se organizó para enfrentar los problemas surgidos con los bonos de Egipto y del Perú. De este concepto surgen luego los clubes de Londres y de París.
3. El ataque sobre el puerto de la Guaira en Venezuela en 1902 llevó a la reacción del entonces canciller argentino Drago y del Presidente Roosevelt a que no se pueda hacer cobranzas de manera militar y a que no puedan intervenir fuerzas extra americanas en el continente con este fin. Estos se conocen como las doctrinas Drago y el Corolario Monroe.
4. El concepto de los créditos bilaterales o intergubernamentales surge durante la primera guerra mundial cuando Gran Bretaña debió tomar dinero prestado de los Estados Unidos para poder continuar con la guerra. Fueron créditos atados a su uso dentro del país acreedor. Esto fue seguido por una larga lista de otros países involucrados en la primera guerra que también recurrieron a esto.
5. La introducción del multilateralismo como fórmula de entendimiento entre las naciones fue con la Liga de las Naciones, concebida por Woodrow Wilson como un espacio donde las partes podrían discutir sus diferencias antes de llegar a la guerra. Allí se introdujo la primera oficina de inteligencia

económica encargada de recuperar información de manera sistemática para ponerla a disposición de los acreedores y de los otros gobiernos.

6. Frente a los problemas surgidos en las economías europeas durante los años 20, en estados Unidos surgió el concepto de la condonación íntegra de la deuda por razones de mantener la estabilidad política de las naciones. Esta idea fue puesta en marcha en 1932 en la conferencia de Lausana.
 7. Para aligerar el peso de la deuda durante la depresión, el presidente Hoover instituyó el cese de cobros por un año, con una refinanciación automática de diez años de dichos pagos. El objeto fue no cobrarle a los deudores europeos para que estos, a su vez, no le cobraran a sus otros deudores europeos. Al final el gran beneficiado de esta medida fue Alemania quien fue aliviado de pagar la reparación de guerra en la conferencia de Lausana. Esta medida indujo la moratoria generalizada del servicio de la deuda externa de los países latinoamericanos, excepto Argentina y Nicaragua siendo una medida muy impopular en Estados Unidos mismo.
-