

La deuda externa: el manejo coactivo en la política financiera mexicana, 1885-1995

Carlos Marichal*

El estudio de la *coacción* y del *consenso* rara vez ha sido un tema que se haya tratado en detalle o con profundidad en la historia fiscal y financiera de México o de los demás países latinoamericanos. El objetivo del presente ensayo consiste en sugerir la utilidad de estos conceptos como instrumentos para analizar la relación de fuerzas entre los principales actores involucrados en las negociaciones y renegociaciones de la deuda externa a lo largo del último siglo. Elegimos cinco casos de estudio históricos y actuales para ilustrar esta problemática, poniendo especial énfasis en el *ejercicio de la coacción en el ámbito de las finanzas públicas*, teniendo en cuenta el papel tanto de los agentes domésticos como internacionales.

Las principales coyunturas a las que nos interesa referirnos son: la renegociación de la deuda externa mexicana en los años de 1884-1888; las renegociaciones de los años de 1920; la renegociación de 1942-1946; las diversas negociaciones que se dieron después de la crisis de la deuda externa en 1982; y los acuerdos financieros que se implementaron a partir de febrero de 1995, tras la última devaluación.

Sin embargo, no tenemos tiempo suficiente aquí para presentar un estudio detallado de cada uno de estos episodios fundamentales de la historia financiera nacional, por lo que nos limitaremos a citar aspectos especialmente relevantes que puedan contribuir a un debate más amplio en el futuro sobre la naturaleza de la coacción en la implementación de políticas de deuda externa. En esencia, lo que ofrecemos aquí es un marco analítico que sirve de punto de partida para explorar la complejidad de cada uno de los distintos niveles de coerción en el manejo de

* El Colegio de México.

las políticas de endeudamiento externo, niveles que por otra parte tienden a sobreponerse, creando un mosaico de tensiones entrecruzadas y cambiantes.

Nuestra primera hipótesis es que para entender el carácter diverso de la coacción en las repetidas negociaciones de la deuda externa mexicana hay que comenzar por identificar las relaciones que han existido y existen entre los principales actores (activos y pasivos) en estas transacciones de carácter financiero y político. Podemos identificar cuatro aspectos diferentes, cada uno igualmente fundamentales: (1) la vinculación jerárquica entre gobierno mexicano y contribuyentes, que puede (y suele) implicar que el primero impone la política financiera sobre los segundos, siendo éstos obligados a cargar con el pago del servicio de la deuda a través de contribuciones fiscales; (2) la relación cambiante entre gobierno mexicano y banca nacional en el manejo de la deuda pública, observando el entrelazamiento del endeudamiento interno y externo, el cual resulta más frecuente de lo que habitualmente se supone; (3) las relaciones cambiantes entre gobierno mexicano y banca extranjera así como otros acreedores internacionales en las distintas renegociaciones de la deuda; (4) la relación entre el gobierno mexicano y aquellos gobiernos extranjeros que hayan llegado a participar (directa o indirectamente) en la reestructuración de las deudas.

En todos estos casos debe tenerse en cuenta que la relación de poder suele variar, dependiendo de la coyuntura histórica. No obstante, podemos identificar algunas líneas de tensión constantes así como factores que tienden a producir un mayor grado de equilibrio o desequilibrio entre estas fuerzas.

La relación entre el gobierno y los contribuyentes: consenso y coacción en la ratificación del endeudamiento público

A lo largo de los siglos XIX y XX ha sido notable la capacidad que han demostrado las distintas administraciones federales mexicanas para compeler a los contribuyentes a aceptar (casi sin críticas) las políticas ejecutivas en las diversas contrataciones y negociaciones de la deuda externa. Ello resulta algo sorprendente por el hecho simple pero fundamental de que, en última instancia, los contribuyentes han sido aquellos que están obligados a cubrir el servicio de todas las deudas externas contratadas. Si bien el gobierno asume aquellas deudas en su propio nombre, el respaldo por el pago de intereses y amortizaciones recae sobre diversos ramos fiscales (frecuentemente hipotecados en el respectivo contrato de la deuda), lo que implica que la masa de contribuyentes se vea obligada a cubrir el servicio hasta la cancelación de la deuda.

En el siglo XIX, la forma que solía utilizarse para obtener la ratificación política de un empréstito externo consistía en que el poder ejecutivo solicitaba al Congreso la aprobación de una ley autorizando la contratación de dicho préstamo. En la segunda mitad del siglo XX, en cambio, ha sido más común que las administraciones (bajo control del PRI) soliciten la aprobación por la legislatura de un techo

presupuestal para la negociación de nuevos préstamos externos sin mayores especificaciones.

En los períodos cuando se buscaba contratar nueva deuda externa encontramos, en efecto, que el Congreso mexicano otorgó su apoyo a estas medidas con escaso debate: nos referimos, por una parte, al período de 1880 a 1910 y, por otra, al período desde 1970 hasta 1995. Ello sugiere que en ambos períodos la legislatura estaba claramente subordinada al ejecutivo, siendo virtualmente inexistente cualquier intento de proponer una consulta popular sobre las políticas de endeudamiento. Debe agregarse que en otros períodos, cuando no se buscaba un aumento de la deuda sino su renegociación, el poder ejecutivo tampoco buscó abrir un debate abierto sobre esta problemática, sino que se limitó a informar al poder legislativo de las negociaciones que había entablado con los acreedores.¹

En otras palabras, el gobierno obtenía un consenso implícito aunque no necesariamente explícito de parte de los ciudadanos para el manejo que deseaba con respecto a las políticas de finanzas públicas. Por consiguiente, el pagador en última instancia —el contribuyente— se veía forzado a aceptar las consecuencias de las estrategias de endeudamiento pero sin que tuviera participación directa en cualquier debate o discusión acerca de este problema fundamental que, sin duda, tocaba sus intereses económicos de manera directa e indirecta y durante tiempos prolongados. Se trataba (y se sigue tratando hoy en día) de una coerción implícita, que ofrece poca —por no decir ninguna— opción de negociación a uno de los actores claves: el pagador en última instancia de todas las deudas públicas, el contribuyente mexicano.

Una primera explicación de la persistencia de esta coerción financiera consiste en observar que en los períodos bajo estudio el poder ejecutivo del gobierno mexicano siempre contó con una mayoría en las cámaras legislativas. Ello explicaría la facilidad política (y la falta de oposición efectiva) con la que operaban las autoridades financieras tanto durante el porfiriato (1876-1910) como bajo las diversas administraciones priistas (1929-1996), ya que el Congreso estaba firmemente sujeto al poder ejecutivo. El escaso poder de los partidos de oposición facilitaba la labor de las autoridades ejecutivas que utilizaban la maquinaria del partido mayoritario para ratificar cada una de las propuestas en materia de endeudamiento público de las medidas financieras propuestas tras una discusión, casi siempre superficial, en la legislatura.²

1. Los períodos cuando se llevaron a cabo renegociaciones y reestructuraciones de la deuda externa fueron en los años de 1922-1946 y desde 1982 hasta 1995; durante este segundo período hubo momentos cuando se solicitaron nuevos préstamos pero en general para refinanciar o reestructurar deudas pendientes.
2. Un caso en el que el debate parlamentario resultó rico fue el caso de las discusiones en noviembre de 1884 cuando la mayoría de los diputados se opuso a las negociaciones de la deuda emprendidas por el presidente Manuel González. Sin embargo, como argumentamos en Marichal (1995), ello se debió en buena medida a maniobras del propio Porfirio Díaz que deseaba desplazar a su colega de la silla presidencial.

En este sentido, tanto los directivos del partido gobernante como los legisladores imponían la respectiva política de endeudamiento de una manera que denominamos coacción implícita. Y ella puede describirse y explicarse en función de una vinculación jerárquica entre gobierno y contribuyentes, la cual colocaba a los segundos en una posición de desventaja política en caso de tener opiniones contrarias a las políticas fiscales o financieras que iba introduciendo el poder ejecutivo.

En nuestra opinión, también debe tenerse en cuenta otro elemento importante que contribuye a explicar porqué el poder ejecutivo ha contado con poca oposición (y crítica) a las políticas de endeudamiento por parte de los ciudadanos y por parte de los miembros de la legislatura. Nos referimos al hecho de que se diera un manejo restringido de la información sobre el endeudamiento externo. La revisión de la prensa mexicana en distintas épocas indica que si bien ciertos órganos financieros difundían alguna información acerca de los nuevos empréstitos propuestos, esta información habitualmente era escasa y no incluía datos fundamentales sobre los promotores y beneficiarios directos de los préstamos externos. En efecto, la Secretaría de Hacienda no tenía interés en que se conociera la naturaleza de los contratos y el conjunto de las condiciones pactadas, hasta el punto que, por lo general, no se encuentra referencia detallada de los propios contratos ni en la prensa ni en otros órganos de difusión.³ Y lo mismo puede decirse acerca del manejo parcial de la información sobre deuda externa en la época actual, siendo extremadamente difícil obtener datos completos y copias de los contratos de los numerosísimos préstamos externos negociados desde el decenio de 1970 hasta la fecha.⁴

En otras palabras, los contribuyentes rara vez accedían a la información que requerían para conocer con precisión en qué tipos de obligaciones externas había incurrido el gobierno federal y, mucho menos, qué implicaban en lo que se refería al pago de impuestos. El control selectivo de la información por parte de los secretarios de Hacienda se volvía, por lo tanto, un instrumento de coacción disfrazado pero sumamente eficaz.

En el momento actual, tras las elecciones del 6 de julio de 1997, momento trascendente en la historia política mexicana moderna en tanto por primera vez

3. Para el período de 1888-1930, el historiador sólo encuentra copias de los contratos en dos archivos: el Archivo Histórico de Banamex de reciente creación y los ramos hacendarios del Archivo General de la Nación. Informes adicionales se encuentran en las *Memorias* de la Secretaría de Hacienda.

4. De hecho, ni la Secretaría de Hacienda ni otros organismos del gobierno federal se han dignado permitir la consulta de la mayoría de los contratos de los centenares de préstamos negociados por el gobierno con organismos paraestatales y bancos estatales desde el decenio de 1970 hasta la fecha. Los legisladores aparentemente no han reclamado la publicación de estos documentos aunque son o deberían ser, en principio, del dominio público. Existe un debate importante entre juristas en el ámbito internacional acerca de la normatividad jurídica de los contratos de deuda como se observa en Schipani (1993).

en casi setenta años el poder ejecutivo ya no cuenta con mayoría absoluta en la legislatura, la evolución de los debates acerca de la deuda externa promete modificarse. Pero ello dependerá, en primer lugar, de que los partidos de oposición consideren pertinente invocar los intereses de la masa de los contribuyentes como elemento a ponderar en las discusiones acerca de los procesos de endeudamiento público. En segundo lugar, será igualmente fundamental que el gobierno —en particular la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— y el Congreso proporcionen información precisa a los medios de comunicación acerca de la situación y evolución de la deuda pública, interna y externa. En el caso de cumplirse estas condiciones, el manejo coactivo de la deuda externa con respecto a los contribuyentes se modificaría y se pasaría a una etapa históricamente novedosa en la que las decisiones dependerían en mayor grado de un consenso explícito entre gobierno y contribuyentes.

Consenso y/o coacción en las relaciones entre banca nacional y gobierno en las políticas de endeudamiento

Las relaciones cambiantes entre los banqueros nacionales y los directivos de la Secretaría de Hacienda en el diseño e instrumentación de la deuda externa constituye un segundo campo de análisis más restringido que el anterior porque implica estudiar a un grupo de actores más pequeño, aunque no por ello menos influyente en la formulación de políticas financieras. Se trata, en este caso, de un juego reiterado de negociaciones entre actores con similares niveles de poder: los directivos de la Secretaría de Hacienda que administraban los flujos de fondos públicos así como el marco institucional y regulatorio de la esfera financiera, monetaria y bancaria; y los banqueros nacionales más connotados que controlaban la oferta local de capitales disponibles para operaciones en compra/venta de títulos de crédito público. En otras palabras, ambos estaban en condición de utilizar sus respectivos poderes en forma coactiva bajo ciertas circunstancias en las negociaciones financieras.

Lo que determinaba el uso de la coacción eran coyunturas específicas, en general crisis económicas o políticas agudas que afectaban a las políticas de la deuda, obligando, por ejemplo, a reducir la dependencia del gobierno respecto del endeudamiento fuese interno u externo. Al comienzo de dichas crisis, el actor con mayor poder solía ser el gobierno en tanto tenía la capacidad de establecer políticas que podrían perjudicar a los dueños de la banca. Pero al mismo tiempo, los bancos no dejaban de contar con cierto margen de negociación y de presión dentro de la crisis y sobre todo después de la misma, ya que seguían controlando los mercados financieros locales y, por lo tanto, manejando la instancia fundamental del crédito doméstico al que tendría que recurrir la Secretaría de Hacienda.

Este juego dual y de reciprocidad se manifiesta claramente en el caso, por ejemplo, de la crisis fiscal y financiera de 1885 cuando el secretario de Hacienda,

Manuel Dublán ratificó la suspensión temporal de pagos del gobierno a los bancos, con objeto de restablecer el equilibrio fiscal y lograr la formulación de un nuevo proyecto de reestructuración de la deuda interna y externa.⁵

Estas medidas perjudicaron al Banco Nacional de México (Banamex) en tanto era el mayor acreedor individual del gobierno. Éste resolvió que se suspendía el servicio de la deuda que se le debía a los banqueros hasta que no se equilibrasen las finanzas estatales.

Así, en la primera etapa de la crisis de 1885, el gobierno adoptaba medidas coactivas que los banqueros no tenían más remedio que aceptar. Sin embargo, después de un tiempo prudencial, los banqueros —en este caso el Banamex— pudieron obligar al gobierno a aceptar una serie de condiciones que les resultaron favorables, logrando que se implementaran medidas para la renovación del servicio de los préstamos que habían adelantado a la Secretaría de Hacienda. De manera paralela los banqueros pujaron para que se concretara la emisión del gran empréstito externo de 1888 que incluía altas comisiones financieras así como la devolución preferencial de los adeudos a dicho banco con los dineros obtenidos del préstamo negociado en Europa.⁶ Podría agregarse que, en esta instancia, no se trataba tanto de coacción de los banqueros sobre el gobierno como de una especie de consenso o acuerdo acerca de la política de endeudamiento a adoptarse.

Un ejemplo más dramático de la coacción ejercida por el gobierno fue la experiencia de la incautación de los bancos en 1915 por Venustiano Carranza en la etapa más álgida de la revolución mexicana. En 1914 las autoridades hacendarias habían tenido que suspender el pago del servicio de la deuda externa a raíz del empeoramiento de la situación de las finanzas públicas, las cuales entraron en crisis total a raíz de la intensificación de los conflictos militares. El proceso inflacionario incontrolable que fue desatado por la guerra y la emisión de papel moneda por los distintos bandos en pugna (zapatistas, villistas y carrancistas) pronto llevó a la quiebra de la hacienda pública en la capital. Al tomar control del gobierno capitalino, Carranza procedió a incautar las reservas en metálico de los bancos y poco después tomó el control de gran parte de las instituciones bancarias. En este caso, los bancos no tuvieron posibilidades sustanciales de responder y durante casi un decenio el sistema bancario experimentó una existencia extremadamente precaria.

Finalmente, otro claro ejemplo, éste de coerción ejercido por el gobierno con respecto a la banca en situación de crisis financiera, se observa sesenta años más tarde con la nacionalización bancaria de 1982. La crisis de la deuda externa que estalló en ese año provocó una situación fiscal y financiera de extrema gravedad. Con objeto de obtener apoyo político y al mismo tiempo reducir el impacto negativo de la crisis, el entonces presidente, José López Portillo, procedió a estatizar al conjunto de la banca comercial. A pesar de su poder económico, la elite banca-

5. Véase Marichal (1995).

6. Marichal (1996a).

ria fue subordinada de manera tajante a las prioridades del gobierno. Es posible encontrar tres razones que explican esta medida radical: la primera y más evidente era que el gobierno (y el partido en el poder) requería tomar el control absoluto de la banca para poder manejar las finanzas nacionales en una coyuntura de profunda crisis; la segunda era que los propios bancos tenían deudas externas (que superaban los U\$S 10 mil millones de dólares) y que no podían cubrir tras la devaluación de la moneda; la tercera era claramente más oportunista, ya que la administración de López Portillo se apropió de aproximadamente U\$S 6 mil millones que estaban en las cuentas en dólares que entonces manejaban los bancos mexicanos; de acuerdo con el gobierno estos dineros eran requeridos para cubrir fuertes déficit de las finanzas públicas surgidos de la crisis.

Con el pasar del tiempo, sin embargo, se volvería a restablecer un cierto equilibrio entre elite política y financiera, lo cual se evidenció en la privatización de la banca en los años de 1989-1991. En estas negociaciones se observa que si bien los compradores de la banca estatizada se comprometieron a pagar precios relativamente altos por estas empresas financieras, arrancaron del gobierno una serie de concesiones que permitieron que recuperasen sus inversiones en tiempos cortos; nos referimos en particular a la concesión por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México de márgenes de operación bancaria que eran de las más altas en el mundo desde principios del decenio de 1990. En este caso, la banca no logró ejercer coacción sobre el gobierno pero sí obtuvo enormes beneficios a través de un proceso de negociaciones que desembocaron en un consenso entre los dos sectores más poderosos de la sociedad mexicana: los políticos y los banqueros.

Las renegociaciones de la deuda entre el gobierno y la banca extranjera: un estudio en contrastes

El contraste entre la capacidad de coacción de los actores más influyentes en situaciones de crisis o reestructuración de la deuda externa resulta aun más evidente a partir del análisis de un tercer tipo de negociaciones: nos referimos a aquellas que enfrentan gobierno deudor y banca extranjera acreedora. De nuevo, se trata de un círculo relativamente restringido de actores: el gobierno, representado esencialmente por las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los banqueros extranjeros más importantes con intereses en las finanzas mexicanas.⁷

Pero en este tipo de negociaciones no es suficiente tener en cuenta el poder económico relativo de los grupos en puja sino que además hay que contemplar el marco legal dentro del cual se sitúan dichas negociaciones, el cual es de extrema

7. Debe tenerse presente, sin embargo, que los banqueros extranjeros (que se ocupan de las negociaciones con el gobierno) generalmente representan a un universo amplio de tenedores de deuda. Véase el estudio de Wynne (1951), un excelente análisis.

complejidad pues en ellas se sobrepone la jurisdicción nacional mexicana con la jurisdicción de los países donde los bancos extranjeros tienen su casa matriz. En este caso, puede sugerirse que históricamente el espacio jurídico dentro del cual se llevaban a cabo las negociaciones de la deuda era más complejo que en los dos casos anteriormente analizados.

No obstante, de manera similar a los casos citados en la sección precedente, la posibilidad de ejercer la coerción por parte de alguno de los actores —el gobierno mexicano o los bancos acreedores— solía estar vinculado con la naturaleza de la crisis que obligaba a llevar a cabo negociaciones. En el caso de existir una marcada debilidad de parte del gobierno deudor, los banqueros podían imponer condiciones onerosas, pero ello no fue siempre el caso ya que, como veremos durante los decenios de 1920 y 1930 los banqueros extranjeros estaban en una situación de debilidad relativa frente al gobierno mexicano por diversos motivos.

Analizaremos a continuación dos situaciones radicalmente distintas; las negociaciones de la deuda externa en los años de 1920 y aquellas del decenio de 1980. En ambos casos condiciones internacionales determinaron resultados diametralmente opuestos. En el primer caso, el gobierno mexicano, paradójicamente, estaba en una situación de fuerza relativa con respecto a la banca extranjera, mientras que en el segundo se vio obligado a aceptar condiciones extremadamente lesivas impuestas por los banqueros acreedores con respecto al pago de la deuda.

Comencemos con la revisión de la situación de la deuda mexicana desde finales de la revolución y las renegociaciones de 1922, 1925 y 1930, incluyendo sus vínculos con la política fiscal, con la política petrolera y con la capacidad para negociar con los banqueros extranjeros. Desde 1914, al profundizarse la revolución, el gobierno mexicano estableció la moratoria de pagos, siendo el único país latinoamericano que suspendió totalmente el servicio de la deuda externa en esta época. El monto de las obligaciones externas era considerable, siendo superado solamente por las de Argentina y Brasil. En total, la deuda externa del gobierno federal de México alcanzaba a unos 300 millones de dólares, a lo que se agregaban otros 300 millones en dólares de deuda en bonos de la empresa estatal de Ferrocarriles Nacionales, que también estaban en manos de inversores extranjeros. La tasa de interés en promedio era del 5% sobre el total, lo cual implicaba pagos de aproximadamente 30 millones de dólares anuales, a lo cual hay que agregar unos 4 millones de dólares en pagos escalonados por cuenta de la amortización. A partir de la suspensión de pagos estas sumas se fueron acumulando, de acuerdo con la contabilidad de los banqueros, como sumas que debían engrosar el monto de la deuda externa total.

Los tenedores de bonos eran en su mayoría inversores individuales que habían comprado los bonos en las bolsas europeas o norteamericanas. No hay información sobre paquetes de bonos en manos de instituciones, bancos o corporaciones, aunque puede presumirse que éstas eran considerables. En todo caso, los tenedores de bonos aceptaron que los principales bancos emisores de la deuda se ocuparan de renegociar con el gobierno mexicano.

Por ello se formó el Comité Internacional de Banqueros, encabezado por la banca de J. P. Morgan (de Nueva York) y, en particular, por su director Thomas Lamont. Como señala Freeman Smith, la enorme influencia de la banca Morgan en Washington y Londres hacía de esta firma la mejor ubicada para encargarse de unas renegociaciones internacionales tan complejas. No obstante, este poderoso banco no tuvo el éxito deseado en sus tratos con el gobierno mexicano, lo que puede atribuirse esencialmente a tres factores: 1) la rivalidad que presentaban las compañías petroleras operando en México, que no deseaban que el gobierno dispusiera de recursos fiscales sustanciales provenientes de la exportación del oro negro; 2) la habilidad de las autoridades hacendarias mexicanas en postergar pagos durante el decenio de 1920 y su negativa a buscar nuevos empréstitos externos; 3) por último, un elemento que paradójicamente representaba una ventaja para el gobierno mexicano, que era la extrema pobreza de la Hacienda federal mexicana, la cual no ofrecía perspectivas alentadoras para obtener fondos para amortizar la deuda externa.

Las negociaciones de los años de 1920 se complicaron porque había dos importantes grupos de intereses extranjeros involucrados y dos propuestas fiscal/financieras. Los banqueros deseaban la renovación del pago del servicio de la deuda, ofreciendo a cambio sus influencias para presionar a Washington con objeto de obtener el reconocimiento diplomático del gobierno mexicano posrevolucionario y también para tres adicionales que incluían: fortalecer el comercio exterior mexicano, conseguir un empréstito nuevo y limitar el impacto de las demandas de los petroleros norteamericanos sobre el gobierno.⁸ Los representantes de las empresas petroleras, por su parte, no tenían mayor interés en la resolución de la moratoria de la deuda sino que pujaban simplemente por impedir un aumento en los impuestos sobre la producción petrolera.⁹

El gobierno mexicano ofreció reconocer la validez de la deuda a cambio del reconocimiento diplomático y comenzar el pago del servicio sobre la base de la obtención de una parte algo mayor de los impuestos petroleros. De hecho, entre 1922 y 1928 la Secretaría de Hacienda pagó unos 45 millones de dólares en diferentes momentos a los tenedores de bonos. Sin embargo, esta acción provocó una serie de pleitos con las compañías petroleras que no deseaban que se ratificara un aumento de impuestos sobre el petróleo que previsiblemente se destinaría al pago de la deuda externa.

Con el tiempo, el vocero de los banqueros, Lamont, se dio cuenta de que no podían conciliarse los intereses sin conflictos pronunciados ya que las empresas petroleras extranjeras eran muy agresivas y no querían ceder una parte mayor de sus ingresos al estado. Por este motivo llevó a cabo las negociaciones con el gobierno mexicano con la mayor diplomacia y tacto posibles. Sin embargo, ello no

8. Acerca de las negociaciones simultáneas sobre la deuda externa mexicana y el petróleo en los años de 1920 y 1930 véase Bazant (1968), Freeman Smith (1973), Wynne (1951) y Zebadúa (1994).

9. El estudio clásico sobre el sector petrolero es Meyer (1968).

dio los resultados esperados ya que si bien las autoridades mexicanas prometieron reconocer las deudas pendientes no se esforzaron en cumplir con el servicio de la deuda de manera sistemática. El Comité Internacional de Banqueros tuvo que reconciliarse simplemente con la posibilidad de que en el futuro podría obtener algunos pagos sobre el servicio de la deuda, aunque, de hecho, estos pagos no se volvieron a reanudar.¹⁰ Por ello puede observarse que, en este caso, a pesar de su aparente debilidad el gobierno deudor pudo utilizar un curioso mecanismo de coacción que consistía en obligar a los acreedores a aceptar el *no-pago* a cambio de una serie de promesas casi nunca cumplidas.

Muy distinta resultaría la situación tras la crisis de la deuda en 1982 cuando el gobierno mexicano suspendió pagos temporalmente sobre una gigantesca deuda externa que alcanzaba el valor de casi 80 mil millones de dólares.¹¹ Éste fue el inicio de la gravísima crisis de la deuda que recorrió a toda América Latina durante virtualmente un decenio.¹²

En esta ocasión, a pesar de una breve moratoria inicial, los bancos acreedores lograron imponer sus condiciones y obtener el cumplimiento de la mayor parte del servicio de la deuda en los años subsiguientes. En efecto, la moratoria mexicana duró apenas seis meses –de agosto de 1982 a enero de 1983– después de lo cual la comunidad bancaria internacional logró imponer su nuevo esquema de “multilateral rescheduling” que implicaba el mantenimiento del pago de la mayor parte de los intereses combinado con esquemas de aplazamiento de la amortización.¹³

Las renegociaciones posteriores a la crisis de 1982 demostraron que ahora los acreedores tenían una capacidad mucho mayor (que en el pasado) para organizarse con objeto de impedir moratorias prolongadas de los países deudores y sujetarlos al pago de un enorme servicio financiero a pesar de los efectos lesivos para sus economías y sociedades. De acuerdo con Altimir y Devlin, el éxito de los acreedores se debió al surgimiento de un nuevo mecanismo financiero que califican como una marcada novedad en el mundo de las finanzas internacionales:

“El surgimiento de un mecanismo internacional de préstamos de última instancia (MIPUI) que sirvió para aplazar muchos incumplimientos y moratorias formales, permitiendo con ello que los acreedores

10. Freeman Smith (1973) y Zebadúa (1994) analizan estas negociaciones infructuosas en detalle.

11. Una revisión de los orígenes de esta deuda se encuentra en Green (1988).

12. Cline (1995) ofrece el resumen más detallado de la evolución de esta crisis en la región y sus implicaciones para las finanzas internacionales. Una perspectiva complementaria importante es Girón (1995).

13. Un buen análisis de los procesos de renegociación iniciales se encuentra en Stephany Griffith-Jones (1988). Un excelente estudio de las moratorias –en realidad suspensiones limitadas de pagos– en los años 1982-1988 es el de Óscar Altimir y Robert Devlin, (1994) que se titula *Moratorias de la deuda en América Latina*.

evadieran las pérdidas desestabilizadoras que suelen acompañar a las crisis financieras sistémicas."¹⁴

Otra manera de interpretar la estrategia de la banca acreedora que ofrecieron algunos autores era la de sugerir que se llegó a formar en los años de 1980 una especie de "cártel" de la banca internacional que exigió el sostenimiento del servicio de las deudas contraídas. La necesidad de poner en funcionamiento una política colectiva por parte de los acreedores se debía al hecho de que a lo largo del decenio de 1970-1980 los propios bancos fueron los principales protagonistas al ofrecer los préstamos directamente a los gobiernos y organismos paraestatales, situación que contrastaba con períodos históricos anteriores (y posteriores) cuando la deuda fue colocada entre un universo de tenedores mucho más amplio.¹⁵ A partir del estallido de la crisis en 1982, por lo tanto, los grandes bancos internacionales enfrentaron el riesgo de un colapso por lo que exigían el mantenimiento del servicio sobre los préstamos para evitar su propia quiebra.

La solución a la crisis, elaborada tanto por la banca internacional privada como por las instituciones financieras multilaterales (FMI, Banco Mundial), consistía en exigir que los países deudores utilizaran sus recursos fiscales para cubrir el servicio de la deuda. Ésta fue la política que se adoptó en la mayoría de los casos latinoamericanos, aunque ciertos países como Argentina lograron atrasar sus pagos durante más tiempo que otras naciones.

En el caso mexicano, el servicio de la deuda pudo cubrirse mediante una disminución de las importaciones, lo que facilitaba un aumento de divisas por las exportaciones disponibles, acompañado por el uso de fondos impositivos que se destinaron para los intereses sobre el enorme cúmulo de préstamos externos. Ello, a su vez, implicó una intensificación de la fiscalización y una reducción de gastos y salarios en el gobierno. Puede argumentarse que, en este sentido, las autoridades hacendarias mexicanas actuaron de manera coactiva sobre los contribuyentes para asegurar el servicio de la deuda externa, aunque también es cierto que el propio gobierno estaba siendo forzado de manera coactiva por la banca internacional a llevar a cabo esta política que implicó enormes sacrificios para la sociedad y la economía nacional.

14. Dicho mecanismo (del MIPUI) está constituido por una alianza informal entre los gobiernos del Grupo de los Siete, algunos de sus grandes bancos comerciales y los principales prestamistas multilaterales, sobre todo el Fondo Monetario Internacional. El eje del movimiento, si bien descentralizado, está constituido por los gobiernos del G7 y ese liderazgo suele delegarse al país con lazos políticos y comerciales más estrechos con el país o la región en crisis. Altimir y Devlin, *Moratoria de la deuda en América Latina*, pp.13-14, quienes citan a su vez a Philip Wellons, *Passing the Buck: Banks, Governments and Third World Debt*, Boston, Harvard Business School Press, 1987.
15. Devlin (1989) explica las estrategias riesgosas que aplicaron los bancos en la colocación de la deuda en el decenio de 1970 y hasta 1982.

Las relaciones coactivas de gobierno a gobierno: México y Estados Unidos. Del equilibrio relativo al desequilibrio

Por último, conviene comentar la relación de fuerzas entre los propios gobiernos involucrados en las negociaciones internacionales de la deuda y aquellas situaciones en que cada gobierno tiene la oportunidad de ejercer medidas de coacción para obtener sus objetivos. El uso de la coerción depende en este caso y, como siempre, de la relación de poder entre los actores, siendo presumible que el gobierno de Estados Unidos ha tenido mayor posibilidad de exigir el cumplimiento de sus intereses en tanto es mucho más poderoso que el gobierno de México. Sin embargo, debe observarse que en coyunturas históricas especiales las autoridades mexicanas también han estado en condiciones de presentar algunas exigencias que se han llegado a cumplir, como ocurrió durante las negociaciones que realizaron ambos gobiernos durante la Segunda Guerra Mundial, las cuales incluyeron la resolución del viejo problema de la deuda externa en moratoria. Podría hablarse de la existencia de un cierto equilibrio en esa época que, con el tiempo, se fue debilitando hasta alcanzar su nadir con la crisis financiera reciente de 1995. Por ello consideramos útil contrastar ambas coyunturas.

Durante la Segunda Guerra Mundial, se llevaron a cabo una gran cantidad de negociaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y México sobre distintos aspectos de las relaciones bilaterales, las cuales incluían temas financieros, militares, el uso de recursos naturales, indemnizaciones pendientes a inversores extranjeros (especialmente las compañías petroleras) y problemas referentes a la migración de mexicanos a Estados Unidos.¹⁶ En julio de 1941 comenzaron las negociaciones sobre las indemnizaciones reclamadas por las compañías petroleras, así como por los inversores norteamericanos que exigían compensaciones monetarias por las haciendas expropiadas durante la revolución de 1910-1920. Como contrapartida, la Secretaría de Hacienda mexicana solicitó créditos al Export-Import Bank y al Departamento del Tesoro y exigió un reajuste y reducción de la deuda externa. Las negociaciones económicas fueron acompañadas por acuerdos militares, incluyendo la formación de una Comisión de Defensa Mexicano-Norteamericana y la firma de una serie de tratados con respecto al acceso de Estados Unidos a pistas de aterrizaje y puertos marítimos mexicanos.¹⁷

La resolución final del problema de la deuda externa mexicana dependió, por lo tanto, de un complejo conjunto de factores militares, políticos y financieros. El hecho de que el gobierno mexicano se mostrase dispuesto a apoyar el esfuerzo bélico aliado indujo a la administración del presidente Franklin Delano Roosevelt a presionar tanto a las compañías petroleras como al Comité Internacional de Banqueros para que aceptasen una reducción importante de sus exigencias. Las compañías petroleras recibieron 23 millones de dólares por las propiedades naciona-

16. Para un análisis veáanse: Niblo (1995) y Wood (1989).

17. Zorilla (1966), vol. II, pp. 486-495.

lizadas en 1938.¹⁸ Los tenedores de bonos, por su parte, tuvieron que aceptar un sacrificio mayor. De acuerdo con el pacto final firmado en 1942 entre el representante de los banqueros, Thomas Lamont, y el ministro de Finanzas, Eduardo Suárez, los tenedores de títulos externos mexicanos debían aceptar la cancelación de aproximadamente un 80 por ciento del valor nominal de los bonos.¹⁹ En consecuencia, el valor de la deuda externa mexicana fue reducido de aproximadamente 500 millones a 125 millones de dólares. Un acuerdo similar fue firmado con los accionistas de la empresa paraestatal Ferrocarriles Mexicanos por medio del cual a los inversores extranjeros se les prometió un pago en efectivo de 100 millones de dólares por propiedades originalmente valuadas en cinco veces esa suma.²⁰ En otras palabras, se canceló aproximadamente el 80 % de la deuda externa mexicana, lo que sugiere que la capacidad coercitiva del gobierno de Estados Unidos en esta circunstancia no era considerable o, más bien, que no le convenía utilizarla ya que buscaba un acercamiento diplomático con su vecino del sur.

Después de 1946 y durante casi cuatro decenios, el problema de la deuda externa no implicó negociaciones de gobierno a gobierno (entre Estados Unidos y México) y por lo tanto no puede hablarse de políticas coactivas. En cambio, desde mediados del decenio de 1980 la renegociación de la deuda externa comenzó a involucrar al Departamento de Estado y al Tesoro de Estados Unidos en diversas oportunidades, siendo conocido su apoyo a algunos de los arreglos financieros de la deuda pública mexicana tanto en 1982 y como en 1988.

Pero es fundamentalmente en fechas recientes que podemos observar como —a partir de la crisis financiera que comenzó con la devaluación de diciembre de 1994— el gobierno de Estados Unidos consideró necesario desplegar instrumentos explícitamente coactivos a cambio de un préstamo gigante para sacar al gobierno federal de México de sus apuros financieros. Nos referimos al préstamo-rescate de febrero de 1995 por el cual el Tesoro de Estados Unidos transfirió cerca de 13 mil millones de dólares al Banco de México con el objeto de evitar una suspensión de pagos sobre las deudas externas de corto plazo del gobierno federal. Este préstamo implicó *algo inédito en la historia mexicana y latinoamericana*, ya que por primera vez el mayor acreedor externo individual de México durante el año de 1995 y hasta agosto de 1996 fue el tesoro del gobierno de un país soberano, Estados Unidos.

Para ratificar el enorme préstamo de rescate, la administración del presidente William Clinton impuso una serie de exigencias jurídicas en cada uno de los cua-

18. Los inversores que reclamaban pérdidas de sus propiedades a raíz de la revolución de 1910-1920 recibieron unos 40 millones de dólares en pagos de compensación por parte del gobierno mexicano. Bazant, (1968), pp. 214-215.

19. El acuerdo estableció simplemente que el valor nominal de los bonos ya no sería en dólares sino en pesos. En tanto la relación del peso al dólar era entonces de aproximadamente 4 a 1, la deuda se redujo en el 80% de su valor en dólares.

20. Para el texto completo de los acuerdos de 1942 y 1946, consúltase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre deuda pública* (México, 1958), pp. 195-578.

tro acuerdos firmados entre los gobiernos de México y Estados Unidos el 21 de febrero de 1995 que bien pueden considerarse coercitivos en mayor grado que cualquier condicionante establecido anteriormente en la historia de México del siglo XX. En efecto, dichos acuerdos revelan una gama muy amplia de problemas que refleja la forma de tutela del contrayente débil e ilustran de forma fehaciente la ratificación de instrumentos que no garantizan la paridad y libertad de las partes en las conclusiones de los acuerdos. Al contrario, se observa aquí que el contrayente débil (en este caso, el gobierno de México) se vio obligado a someterse a una notoria falta de equidad en dichos acuerdos.²¹

Por ejemplo, en todos los mencionados acuerdos se hizo hincapié que de manera irrevocable México se sometería a la jurisdicción exclusiva de la Corte del Distrito de Estados Unidos localizado en Manhattan, Nueva York, renunciando a cualquier otro tribunal. Por si ello fuera poco, se obligaba a México a renunciar a cláusulas claves respecto a la inmunidad del embargo precautorio incluidas en el Código de Estados Unidos.²² Todavía más notorio resulta el papel de contrayente débil del gobierno mexicano que se observa en el "Acuerdo sobre el esquema de ingresos petroleros". Este documento estableció las condiciones referentes al uso de los recursos del gobierno mexicano provenientes de las exportaciones de petróleo crudo y derivados, su principal fuente de divisas fuertes. Por el mismo se establecía que la empresa estatal PEMEX se veía obligada a entregar el 96% de dichos fondos a la cuenta del Federal Reserve Bank of New York durante el tiempo necesario para liquidar las deudas pendientes con el Tesoro norteamericano. Una vez entregados dichos fondos, el gobierno de México autorizaba "irrevocablemente" al Federal Reserve Bank para disponer de ellos para cubrir cualquier cantidad que se adeudase bajo los acuerdos financieros.

A su vez, se estableció una amplia gama de penalidades así como exigencias con respecto a información acerca de las ventas y recursos de la empresa PEMEX con objeto de mantener un estricto control sobre la totalidad de sus operaciones por parte de las autoridades del Tesoro de Estados Unidos.

En resumidas cuentas, se trata del conjunto de acuerdos posiblemente más lesivos en la historia reciente para la soberanía fiscal y financiera de un país latinoamericano.²³ Durante dos años quedó hipotecada y controlada la fuente de recursos fiscales más importante del gobierno mexicano. El presupuesto nacional quedó sujeto a exigencias externas extremadamente rígidas. El Banco de México, la

21. Marichal (1995).

22. En cada uno de los acuerdos México "renuncia a su inmunidad sobre (iii) embargo precautorio", para todos los efectos del Título 28 del Código de los Estados Unidos, secciones 1610 y 1611 respecto de las obligaciones bajo arreglos financieros.

23. En términos jurídicos los acuerdos son tan lesivos que obligan a recordar ciertos paralelos históricos —muy distintos por cierto— que corresponden a la época clásica del imperialismo a fines del siglo XIX y principios del siglo XX cuando la coacción política imperial se aplicó para resolver situaciones de crisis de la deuda externa: para algunos ejemplos, véase Marichal (1989), capítulos 6 y 7.

Secretaría de Hacienda y PEMEX quedaron sujetos a proporcionar toda la información que requería el acreedor soberano. Y quedó el país sujeto a jurisdicción extranjera en todas estas materias sin opción (aparentemente) a recurrir a otros tribunales que no fueron los de la Corte de Distrito de Estados Unidos en Manhattan.

En la medida que gran parte de este préstamo se ha devuelto al Tesoro de Estados Unidos desde enero de 1997, es de presumir que las condiciones onerosas hayan dejado de tener efecto, pero debe recordarse que el crédito de los 6 mil millones de dólares que tomó el gobierno mexicano (por medio de la cual la nueva deuda fue asumida por un amplio número de bancos extranjeros) cuenta con garantías de tipo coactivo. En efecto, sería importante tener acceso a los contratos detallados de las nuevas deudas para determinar en qué medida se ha transferido la hipoteca del petróleo a la banca privada internacional que ha participado en estas operaciones de canje de deuda pública por deuda privada. Pero ni el gobierno mexicano ni los banqueros privados internacionales tienen interés en que el público contribuyente conozca con algún detalle los contratos firmados.

Conclusiones

Consideramos que nuestra somera revisión de algunos aspectos de diversas contrataciones y/o renegociaciones de la deuda externa mexicana indica que realizar un análisis histórico de largo plazo y de tipo comparativo de la problemática financiera a partir del uso de los conceptos del consenso y especialmente de la coacción es de gran complejidad pero también de utilidad potencial, especialmente en la medida en que permite un entrecruzamiento de los enfoques de la ciencia política, la economía, y lo jurídico. Tres puntos que nos parece fundamentales a tener en cuenta en investigaciones futuras en este terreno son: 1) que es necesario identificar y precisar los diferentes tipos de relaciones entre diversos grupos de actores, efectuándose un análisis de cada uno por separado; 2) en cada caso es necesario estudiar con sumo cuidado la relación de fuerzas entre los principales actores, la cual resulta cambiante y por lo tanto condicionada de manera histórica; 3) que es importante plantearse como problema a futuro la evaluación de los costos y beneficios de la coacción o del consenso para los diferentes actores involucrados. No hemos entrado al análisis de este último punto pero nos parece que en definitiva es el objetivo al que debieran encaminarse investigaciones del tipo ensayado aquí.

Bibliografía

- Altimir, Oscar y Robert Devlin, 1993, *Moratoria de la deuda en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arroyo Couturier, Gabriela, 1990, "La membresía de México en el régimen internacional de deuda externa, 1982-1988", tesis de licenciatura en relaciones internacionales, El Colegio de México.
- Bazant, Jan, 1968, *Historia de la deuda externa de México, 1823-1946*, México, El Colegio de México.
- Cline, William, 1995, *International Debt Reexamined*, Washington D.C., Institute for International Economics.
- Devlin, Robert, 1989, *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton, Princeton University Press.
- Freeman Smith, Robert, 1973, *Los Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario en México, 1916-1932*, México, Editorial Extemporáneos.
- Girón, Alicia, 1995, *Fin de siglo y deuda externa: Historia sin fin, Argentina, Brasil y México*, UNAM/Cambio XXI.
- Green, Rosario, 1988, *La deuda externa de México, 1973-1987*, México, SRE/Nueva Imagen.
- Griffith-Jones, Stephany, (comp.), 1988, *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina*, Fondo de Cultura Económica.
- Kaletsky, Anatole, 1987, *Los costos de la moratoria. Un ensayo del Twentieth Century Fund*, México, Grijalbo.
- Marichal, Carlos, 1996, "Foreign Loans, Banks and Capital Markets in Mexico, 1880-1910", en R. Liehr, ed., *Latin American Public Debts in Historical Perspective*, Berlin, Ibero-Amerikanisches Archiv.
- 1995, "Causas y consecuencias de la crisis financiera en México", *Este País*, junio de 1995.
 - 1993, "El manejo de la deuda pública y la crisis financiera de 1884/1885" en J. Silva y L. Ludlow, eds., *Los negocios y las ganancias: de la colonia al México moderno*, México, UNAM/Instituto Mora, pp. 419-442.
 - 1989, *Historia de la deuda externa de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial.
- Meyer, Lorenzo, 1968, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero*, El Colegio de México.
- Moreno, María de los Ángeles y Romeo Flores, Caballero, 1995, *Evolución de la deuda pública externa de México, 1950-1993*, Monterrey, Ed. Castillo.
- Niblo, Stephen R., 1995, *War, Diplomacy and Development: The United States and Mexico, 1938-1954*, Wilmington, Delaware, SR Books.
- Schipani S. y J. Andrés, eds., 1993, *Debito internazionale: principi generali del diritto*, Roma, Libreria editrice vaticana.
- Stallings, Barbara, 1987, *Banker to the Third World: U.S. Portfolio Investment in Latin America, 1900-1986*, Los Angeles, University of California Press.
- Watkins, Alfred J., 1986, *Till Debt do us Part: Who Wins, Who Loses and Who Pays for the International Debt Crisis*, University Press of America.
- Wood, William Stanley, 1989, *A Re-Examination of Mexican Support for the United States during World War II*, Ph.D. thesis, University of Missouri.

- Wynne, William, 1951, *State Insolvency and Foreign Bondholders*, New Haven, Yale University Press, 2 vols.
- Zebadúa, Emilio, 1994, *Banqueros y revolucionarios en México, 1920-1930*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Zorilla, Luis, 1966, *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América*, México, SRE.

RESUMEN

El autor presenta primeramente, el marco analítico que sirve de punto de partida para el estudio de los distintos niveles de coacción y de consenso en el manejo de las políticas de endeudamiento externo de México.

Utilizando esos dos conceptos como instrumentos para analizar la relación de fuerzas entre los principales actores involucrados en las negociaciones y renegociaciones de la deuda externa mexicana, toma cinco episodios fundamentales de la historia financiera nacional: la renegociación de la deuda externa mexicana en los años 1884-1888; las renegociaciones de los años 1920; la renegociación de 1942-1946; las diversas negociaciones que se dieron después de la crisis de la deuda externa en 1982; y los acuerdos financieros que se implementaron a partir de febrero de 1995, tras la última devaluación.

A través de esas coyunturas, se descubren los diversos niveles de coacción, a la vez que se identifican las relaciones que han existido entre los principales actores en estas transacciones de carácter financiero y político.

ABSTRACT

The author firstly presents the analytical framework that is the starting point for the study of the different levels of coercion and consensus in the handling of Mexico's foreign indebtedness policies.

Using these two concepts as instruments to analyse the balance of force between the main actors involved in the negotiations and re-negotiations of the Mexican foreign debt, he takes five crucial episodes in the country's financial history: re-negotiation of the Mexican foreign debt 1884-1888; the re-negotiations in the 1920's; the re-negotiation of 1942-1946; the various negotiations after the 1982 foreign debt crisis; and the financial agreements implemented as from February 1995, after the latest devaluation.

These specific circumstances are used to reveal the various levels of coercion, as well as to identify the relations between the main actors in these financial and political transactions.