

**OSCAR
UGARTECHE**

**ARQUITECTURA
FINANCIERA
INTERNACIONAL**

UNA GENEALOGÍA (1850-2015)

Akal / Inter Pares

Oscar Ugarteche Galarza (Lima, 1949), doctor en Filosofía e Historia por la Universidad de Bergen, es economista, escritor, profesor e investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entre sus publicaciones más recientes se encuentran *La gran mutación. El capitalismo real del siglo XXI* e *Historia crítica del FMI*, además de participar en los libros colectivos *Qué hacemos con la deuda* (en esta misma editorial) e *Ideas towards a new international financial architecture?*

Akal / Inter Pares

-  Política/Sociología
-  Historia
-  Filosofía
-  Economía
-  Comunicación
-  Epistemologías del Sur
-  Interdisciplinar

Akal / Inter Pares

Serie Ayer, Hoy, Mañana

Director: Marcos Roitman

Diseño interior y cubierta: RAG

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

D. R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, Coyoacán, CP 04510, Ciudad de México

Instituto de Investigaciones Económicas,

Circuito Mario de la Cueva s/n,

Ciudad de la Investigación en Humanidades, CP 04510, Ciudad de México

D. R. © 2018, Edicionesakal México, S. A. de C. V.

Calle Tejamanil, manzana 13, lote 15,

colonia Pedregal de Santo Domingo, Sección VI,

delegación Coyoacán, CP 04369,

Ciudad de México

Tel.: +(0155) 56 588 426

Fax: 5019 0448

www.akal.com.mx

ISBN: 978-607-97816-3-7

Impreso en México

Oscar Ugarteche Galarza

Arquitectura financiera internacional: una genealogía (1850-2015)



akal

ARGENTINA

ESPAÑA

MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers

Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez

Secretario Administrativo

Dr. Domingo Alberto Vital Díaz

Coordinador de Humanidades

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Verónica Villarespe Reyes

Directora

Mtro. César Armando Salazar López

Secretario Académico

Aristeo Tovías García

Secretario Técnico

Marisol Simón Pinero

Jefa del Departamento de ediciones

Este trabajo de una vida está dedicado a F. A.

Prólogo

Este libro es mi tesis doctoral, defendida en la Universidad de Bergen en 2007. Inicié el trabajo en 1998 como una investigación sobre los elementos que conllevan al desarrollo y evolución de las instituciones financieras internacionales, pero luego derivó hacia una genealogía de la arquitectura financiera internacional (AFI) contemporánea. Para esto, primero me sumergí en la Biblioteca del Congreso en Washington, en el verano boreal de 1999. En el proceso pude distinguir que existía una relación estrecha entre la historia de la deuda externa de América Latina y la evolución de la AFI.

No obstante, antes de exponer el desarrollo de esta investigación, es necesario decir que utilicé el concepto de *genealogía* de Foucault *versus* el más convencional *arqueología*, debido a que se trata de dos conjuntos de ideas y circunstancias que conducen a la arquitectura financiera de un plano a otro conforme se torna más compleja a lo largo del siglo xx. La *arquitectura financiera* es la suma de instituciones, instrumentos y prácticas que permiten el funcionamiento del aparato financiero en su conjunto. Una genealogía se construye buscando la singularidad de los sucesos; no se trata de perfilar la línea de su evolución, sino de marcar los distintos eventos que han generado los cambios que “afectan al cuerpo”, por ponerlo en términos de Foucault [1979: 3].

“La genealogía, como el análisis de la procedencia, se encuentra por tanto en la articulación del cuerpo y de la historia. Debe mostrar al cuerpo impregnado de historia, y a la historia como destructor del cuerpo” [*Ibid.*: 7]. Se podría entender que es la lucha entre fuerzas contrapuestas lo que hace a la destrucción del cuerpo existente y al surgimiento del siguiente. En economía, esa lucha se conoce como *incertidumbre*, y en finanzas se conoce como *riesgo*; pero actúa —en esencia— en los momentos en que el cuer-

po que la historia ha producido no es suficiente para resolver los nuevos problemas que surgen, y se requiere de su destrucción para pasar a la comprensión siguiente. Por esta razón, elaborar la presente genealogía tomó mucho tiempo y paciencia. La identificación del cuerpo mismo no fue sencilla: lo que apareció como un problema de economía fiscal y falta de ahorro interno se transformó en un problema de instituciones y riesgos internacionales.

La ciclicidad puesta en evidencia en este trabajo atisba no a la repetición de la historia, sino a la recurrencia de ciertos problemas que son resueltos de distintos modos, lo cual, a su vez, ha llevado a la creación de diversas instituciones y a la modificación del cuerpo de la historia. Cada gran crisis financiera cambia, por tanto, no sólo lo que ocurre en el país deudor, sino al cuerpo completo institucional y a las relaciones de crédito. Es decir: lo que es riesgo para el acreedor, se transforma en una gran incertidumbre para el cuerpo institucional. Por tal motivo, la presente es una genealogía de la arquitectura financiera y no una historia. Su razón de ser es entender los procesos por los cuales las luchas entre las dinámicas económicas dan lugar a crisis —y a soluciones a dichas crisis— mediante cambios tanto en los países críticos, como en las relaciones entre éstos y los acreedores, y entre los acreedores en sí mismos.

Dice Foucault en *La genealogía del racismo* que “llamamos, pues, ‘genealogía’ al acoplamiento de los conocimientos eruditos y de las memorias locales; el acoplamiento que permite la constitución de un saber histórico de las luchas y la utilización de este saber en las tácticas actuales” [1996: 18]. Durante aquella temporada en 1999, en la Library of Congress de Washington, mientras leía acerca de la historia de la deuda, encontré materiales relativos al Año Hoover desconocidos en la literatura hasta entonces. La curiosidad me llevó a leer sobre las deudas de la Primera guerra mundial y a conocer los primeros debates sobre cancelación de deudas soberanas bajo el argumento de que “frenan el desarrollo de los países”. Las diferencias entre los tratamientos con que fueron abordadas la deuda y la crisis financiera en 1932, en la Conferencia de Lausana, y el modo en que se llevó a cabo después de la Cumbre de Colonia del G7 en 1999, permiten comprender el

aspecto político de estas decisiones y observar el doble rasero internacional. Esto ha cobrado vigencia a raíz de la crisis griega del 2010, en contraste con la crisis de Ucrania del 2013 y de Puerto Rico del 2015.

Una vez examinado el financiamiento de la Primera guerra mundial y los retos que su pago abrió, estudié el siglo XIX, y en particular la deuda de Egipto, debido a que la construcción del canal de Suez fue la primera obra de gran envergadura financiada parcialmente mediante créditos externos. Como se sabe, el canal egipcio fue construido por ingenieros franceses, y administrado y protegido por el gobierno británico a partir de cierto momento, por lo que es fácil suponer que existe alguna relación entre ambos sucesos (aunque, en contraparte, no sea sencillo sospechar que fue el diwan quien puso el dinero al inicio y que tras varios años de invertir se remitió al mercado de capitales francés). En cuanto a la presencia británica en Egipto en general, ésta se explica como parte de la conducta imperialista británica, y además, a que se desconocía la relación exacta entre crédito y la presencia de un *money doctor* y la llegada de tropas, aunque sin duda, el caso histórico sirvió para comprender el papel de los asesores financieros externos en general, hasta entonces ausentes en la literatura.

El siguiente paso fue revisar el origen de la primera sociedad británica de tenedores de bonos que tuvo reconocimiento oficial: el Comité de Tenedores de Bonos Extranjeros de Londres (CTBE). La coincidencia en el tiempo entre el surgimiento del CTBE y la crisis egipcia llama la atención: 1868. Los últimos bonos peruanos emitidos en el siglo XIX con éxito datan de esas fechas, y de hecho existe otra coincidencia: en 1872 Perú no pudo emitir bonos nuevos para cubrir el saldo de los anteriores ni tampoco pudo hacerlo Egipto, pues la crisis financiera ya se había iniciado. La crisis económica internacional se desplegaba y fueron éstas las primeras economías en encontrarse con dificultades de deuda externa. El resultado fue que el CTBE, ya organizado en papel, cobró vida e inició sus funciones en 1873.

Es evidente que las instituciones surgen cuando se les necesita, y que los instrumentos cambian cuando se precisa; cuando la lucha entre acreedores y deudores hace inviable una solución a la

incertidumbre creada por la materialización del riesgo del impago. Es entonces que se vuelve innegable también que los elementos políticos internacionales desempeñan un papel decisivo en el desarrollo de la arquitectura financiera internacional.

Posteriormente, durante una estancia en Londres en el año 2000, presenté en una conferencia en el Institute of Latin American Studies (ILAS), y otra en Chatham House, los casos de deudas externas de países desarrollados que habían tenido un tratamiento distinto al que les fue aplicado a economías emergentes (en desarrollo) después de la Primera guerra mundial. Para entonces, era posible trabajar más sobre la hipótesis de que había dos reglas del juego en el sistema internacional, y profundicé en los estudios sobre la deuda de los Estados Confederados de Estados Unidos de 1830 a 1840. Me saltó a la vista un problema mayor: la evidencia de que ésta nunca fue pagada, y que a fines del siglo XIX se incluyó una enmienda a la Constitución de los Estados Unidos para impedir que acreedores extranjeros enjuicien a deudores públicos estadounidenses dentro de dicho país. Fuera de Estados Unidos no tienen jurisdicción; de manera que los acreedores ingleses no pudieron jamás recuperar lo invertido. Esto se vuelve importante para el futuro, dado el tamaño de la deuda externa de Estados Unidos a inicios del siglo XXI. El tratamiento futuro de la deuda europea permitirá comprobar la existencia o no de dos reglas del juego en el sistema internacional.

La deuda de los Estados Confederados antes de la Guerra civil estadounidense se convirtió en un tema constante en las relaciones entre ambos países, pero fue liquidado en torno a la Segunda guerra mundial, cien años más tarde. Gran Bretaña quiso proponer un trueque de aquella deuda en la década de 1920 (es decir, quiso intercambiarla por la que derivó de la Primera guerra mundial), mas el gobierno de Estados Unidos no aceptó. Luego quiso crear un tribunal internacional de deuda externa en la Liga de las Naciones, pero tampoco tuvo éxito. En lo que sí tuvo éxito, y mucho, fue en introducir en 1930, en la jurisprudencia internacional, la idea de que las deudas de los estados son parte integral de la deuda del gobierno central, y que no existe deuda alejada de la responsabilidad del gobierno central.

Esa fue la costosa lección de la deuda confederada, que serviría en adelante para mantener a los gobiernos centrales con su deuda externa en orden: ningún estado ni municipalidad puede endeudarse sin tener el aval del gobierno central, ni puede el gobierno central desconocer la deuda de los gobiernos estatales, regionales o municipales. La paradoja es que siendo Estados Unidos el único país que ha desconocido una deuda de este tipo, al mismo tiempo sirvió como ejemplo de lo que no se debe repetir. El esfuerzo soviético por desconocer la deuda de los zares culminó con su pago tras la caída del régimen comunista, siete décadas más tarde, cumpliéndose el dicho español de que “no hay plazo que no se venza ni deuda que no se pague”.

Poco tiempo después, durante el año 2000, al revisar los materiales del CTBE en la biblioteca del Institute of Historical Research de Londres, un grupo de deudas que no habían sido resueltas en el siglo XIX —y que al parecer incomodaban al CTBE— cobraron especial importancia. Su seguimiento me permitió comprender la posibilidad de plantear soluciones a los problemas de deuda externa lideradas por los deudores y no solamente por los acreedores.

A fines de ese año, estuve en México redactando y discutiendo con Carlos Marichal y con el equipo del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En ese periodo abusé de la hospitalidad de Marichal y de Fernando Carmona, y usé las bibliotecas de El Colegio de México y del IIEC, y fue posible estudiar el mapa de ideas previas al Fondo Monetario Internacional (FMI) y los organismos multilaterales surgidos a partir de la Segunda guerra mundial. Esto dio pie a que el capítulo VII del presente libro se transformara en un volumen separado intitulado *Historia crítica del FMI* (México, IIEC-UNAM, 2009). Tiempo después, en la Universidad de Newcastle, en el 2014, pude revisar mucho de lo publicado en español sobre este tema y también consultar materiales en inglés sobre los debates anteriores a la creación del FMI, en especial aquellos sobre la zona esterlina. Fue entonces que pude actualizar las lecturas y se publicó la tercera edición de aquel libro como *Historia crítica del FMI. El gendarme de las finanzas* (Buenos Aires, Capital Intelectual, 2016).