

# **La doctrina Drago: respuesta política a la crisis económico-capitalista del modelo primario-exportador, para la Argentina y Latinoamérica, a finales d.**

Costilla Godoy y Sebastián Alberto.

Cita:

Costilla Godoy y Sebastián Alberto. (2013). *La doctrina Drago: respuesta política a la crisis económico-capitalista del modelo primario-exportador, para la Argentina y Latinoamérica, a finales d.* XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/397>

## **XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia 2 al 5 de octubre de 2013**

### **ORGANIZA:**

Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad Nacional de Cuyo

Número de la Mesa Temática: **47**

Título de la Mesa Temática: **Historia de las relaciones internacionales, de los proyectos de integración regional y de la política exterior de los países de América Latina, desde las revoluciones de independencia hasta la actualidad.**

Apellido y Nombre de las/os coordinadores/as: **Alejandro Simonoff, Leandro Morgenfeld; Julián Kan.**

### **TÍTULO DE LA PONENCIA**

**La doctrina Drago como respuesta política a la crisis económica -capitalista del sector primario exportador, entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX.**

*Costilla Godoy, Sebastián Alberto.*

*Universidad Nacional de Tucumán, Facultad de Filosofía y Letras.*

*siniestrokimosabi@hotmail.com*

**La doctrina Drago como respuesta política a la crisis económica -capitalista del sector  
primario exportador, entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX.**

**Esquema del trabajo**

**I-Introducción**

**II- Desarrollo**

**II.1- Latinoamérica independiente: el pacto neo colonial, las inversiones extranjeras y las elites locales.**

**II.2- Un poco de economía.**

**II.3- Crisis e intervenciones europeas en América: los casos de México, Perú, argentina y Venezuela.**

**II.4.a- La posición de estados unidos ante la intervención europea en América: la doctrina Monroe, intervención y aislacionismo.**

**II.4.b- Bolívar y el congreso de panamá: el primer panamericanismo.**

**II.5- Venezuela suspende el pago de la deuda externa, y es atacada.**

**II.6- Las respuestas.**

**II.6.a- Estados Unidos y su respuesta.**

**II.6.b- La respuesta argentina.**

**II.7- La doctrina drago Vs. Las declaraciones de Roosevelt.**

**III- Conclusiones**

#### **IV- Bibliografía.**

## **I-Introducción**

### **Metodología**

Necesariamente cuando tratamos una historia de las relaciones internacionales, abordamos tres campos de análisis, a saber:

-Política mundial: este campo de análisis hace referencia a la descripción de las relaciones entre los estados y a la política de integración entre los mismos.

-Relaciones internacionales: este tópico hace referencia al cómo y de qué manera se relacionan los estados.

-Relaciones exteriores: este último campo hará referencia a las políticas exteriores de los estados, que es la materialización en el plano externo, de los intereses, perspectivas, ambiciones, ideas, proyectos, de los pueblos y de los sujetos que ejercen el gobierno de los estados, es decir cómo, estos sujetos, en base a sus realidades internas, ven el mundo y como se relacionan en base a ello.

Indudablemente estos campos de análisis se entrecruzarán, como no podría ser de otra manera. Así, tomando como ejemplo el tema de este trabajo, tenemos un acontecimiento de intervención de carácter bélico, en Venezuela, en 1902, cuando Alemania, Gran Bretaña e Italia, bombardearon los puertos venezolanos, tratando de cobrarse a la fuerza, la deuda externa pública, que el gobierno venezolano de entonces, se había negado a pagar.

Este acontecimiento propiciara dos clases de respuesta: una por acción y otra por omisión, que han de revelar las realidades, intereses y aspiraciones de los dos estados que esbozaron cada respuesta, e inevitablemente sus realidades políticas y económicas internas.

Así tenemos realidades nacionales, que pautan y dan forma a las políticas externas de cada nación. Estas políticas externas, moldeadas según la realidad interna de cada estado, marcan como han de ser las relaciones internacionales entre los estados, siguiendo una regla de complementariedad y competencia. De esta forma de relacionarse

internacionalmente de los estados, se constituirá la política mundial del momento, es decir cómo se relacionan e integran los estados.

### **Aproximaciones conceptuales y contextuales**

Para iniciar este trabajo, necesariamente debemos hacer, antes, unas aclaraciones conceptuales y contextuales, para la mejor comprensión del mismo.

Estamos ubicados en el continente americano, entre la segunda mitad del siglo XIX y primera década del siglo XX, que es la etapa de la consolidación del estado-nación, en base al modelo de economía exportadora de materias primas de origen agropecuario y minero.

Los gobiernos que consolidan al estado están constituidos, en esta etapa, en toda América, por personas que integran las denominadas elites, clases sociales dominantes, cuyos rasgos destacados son el control y propiedad de las fuentes de producción primaria; su vínculo con Europa por la relación de complementariedad económica que existe entre ambos continentes; y la recurrencia que tienen al crédito europeo, con el que desarrollan sus estados, política y económicamente, y afianzan las relaciones con el viejo continente.

La contrapartida del crecimiento de las elites, de los estados americanos, de los vínculos con Europa y de las economías americanas, fue el endeudamiento de los países de Latinoamérica.

Este factor, sumado a la falta de capacidad de pago y otras circunstancias como guerras internas, externas o golpes de estado condujeron al intervencionismo europeo, y tiempo después, al norteamericano.

Ante estos acontecimientos, las realidades internas de cada estado americano, marcaron formas de relacionarse y de políticas exteriores, como el europeísmo y el panamericanismo, y elaboraciones político diplomáticas, como la doctrina drago, que interpretando una realidad nacional, como la argentina, con sus fortalezas y debilidades, pero extensible a otros países por las similitudes políticas y económicas existentes en la región, que constituyeron

y constituyen, respuestas políticas a las crisis de endeudamiento del modelo primario exportador.

## **II-Desarrollo**

### **II.1-Latinoamerica independiente: el pacto neocolonial, las inversiones extranjeras y las elites locales.**

Con la batalla y victoria de Ayacucho (Perú), el 9 de diciembre de 1824, y la proclamación de la República de Bolívar (actual Bolivia) en 1825, se acabó con el poder y presencia militar española en América (exceptuando Cuba y Puerto Rico) y al mismo tiempo se concluía con la etapa de guerras emancipadoras.

Entre 1822 y 1825 los gobiernos provisionales, recientemente constituidos en los territorios liberados, en guerra con la metrópoli española y sin ningún tipo de reconocimiento europeo, ya gestionaban y obtenían empréstitos de bancos Británicos, como la Baring Brothers, la Hullet Brothers, Fry & Chapman, B.A. Goldschmidt, la Rothschild, etc., para solventar los gastos militares de la emancipación.

En el periodo que va de 1825 a 1835, destacaremos dos acontecimientos. El primero son los tratados de amistad y libre comercio celebrados entre Gran Bretaña y los recientes estados latinoamericanos, tratados que suponían un tácito reconocimiento a la independencia de los nuevos estados.

El otro acontecimiento son los empréstitos, tomados por los gobiernos latinoamericanos con la banca británica, para reactivar sus producciones, consolidar los gobiernos, reconstruir los estados posguerras de emancipación, realizar esfuerzos militares nuevos, etc.

De esta forma tenemos nuevos empréstitos en: México, para reactivar la producción minera; en el Río de la Plata, para modernizar el puerto de Buenos Aires; en Perú, para la explotación del guano; etc.

El periodo que va de 1835 a 1870, se caracterizó, entre otras cosas, por el cese del pago de los empréstitos, por parte de los gobiernos latinoamericanos; salvo algunas excepciones como la Confederación Argentina (1835-1862) que trataron de hacer honor a sus obligaciones, en todo momento, como lo demuestra el malestar ocasionado entre los acreedores de la city de Londres ante el bloqueo anglo-francés al Rio de la Plata, entre 1845 y 1850, debido a que el gobierno de don Juan Manuel de Rosas, era uno de los pocos gobiernos de la región, que no había suspendido los pagos del empréstito de 1824, pero ante el bloqueo cesó en el cumplimiento del mismo, como lo mencionan Cisneros y Escude en su obra *Historia general de las relaciones exteriores argentinas*, tomo IV.

Esta situación (cese de pago de los empréstitos) se debió a diversas causas que tenían un denominador común: la inestabilidad política de la región, ocasionada por los distintos grupos de poder, que buscaban formas de organización política para sus estados. Es interesante saber que, si bien se guerreaba para ver si el estado era federal o unitario; liberal o no; república, confederación o imperio; las elites de los distintos estados americanos confluían en una serie de aspectos comunes: todas las partes buscaban el poder político para hacerse con las riquezas y recursos del estado; modernizar los mismos y en todos los casos, recurrir al crédito europeo, para lograr sus fines.

La última mitad del siglo XIX se caracterizaría por:

a-En Europa: el inicio de la segunda fase de la revolución industrial y sus consecuencias:

-Económicas: el capitalismo financiero, surgido en la última mitad del siglo XIX y caracterizado por que hace depender y subordina la economía de producción real a la acción, intereses y movimientos de crédito de las empresas monopólicas y de los bancos; otra característica es que la exportación de capitales, desde los centros europeos a la periferia, supera a la exportación de mercancías industrializadas; surgen los bancos, las sociedades anónimas (que sirven para promover la reunión de capitales, la inversión y al mismo tiempo, limitar la responsabilidad los accionistas) y las bolsas o mercados de capitales donde los bancos, empresas y sociedades hacen cotizar (valuar) sus acciones (capitales) y negocian con los mismos.

-Políticas: el imperialismo, que es el proceso político-militar-económico por el cual las potencias de Europa penetran en los continentes americano, africano y asiático, para hacerlos por la fuerza consumidores de sus mercancías y proveedores de materias primas, poniendo en marcha, en el caso africano y asiático, sus fuerzas productivas.

Es importante destacar que el imperialismo de esta etapa es un retorno al viejo sistema mercantilista (en el cual los territorios coloniales son proveedores de materias primas y consumidores de productos de las metrópolis) y que es impulsado por la burguesía industrial y financiera, como medio para descomprimir sus mercados y evitar colapsos financieros por acumulación de bienes.

-sociales: el surgimiento del proletariado. El desarrollo de nuevas formas de producción industrial, que aumentaron cuantitativa y cualitativamente las economías, requirió de inmensas cantidades de mano de obra, que se dedicara completamente a la industria, esto dio nacimiento a la clase trabajadora obrera proletaria industrial.

Las famosas reivindicaciones laborales de mejores condiciones de higiene, mejores salarios y el tres por ocho (ocho horas de trabajo, ocho de recreación y ocho de descanso) muestran una de las características del nuevo sistema: la dedicación completa al trabajo industrial, lo cual repercutirá en la economía de exportación-importación y en el resto del mundo, ya que el mundo proveerá a Europa de alimentos y otros artículos que necesitan los trabajadores y que ya no pueden producirlos ellos, necesitando adquirirlos en el mercado con sus salarios.

Siguiendo a Eric Hobsbawm en su libro *La era del Capital 1848-1875*, podemos afirmar que el despegue de la segunda etapa de la industrialización se debió a las nuevas tecnologías e inventos (el ferrocarril, el barco a vapor, el telégrafo) que unificaron el mundo y lo pusieron más cerca y abierto a la inversión; el descubrimiento de yacimientos de oro hacia 1850 y la liberación de las fuerzas de producción.

Todo esto favoreció a que Europa aprovechara los recursos de hierro y carbón que poseía y diese un salto nunca antes visto en sus niveles de elaboración industrial; añadiéndole a esta situación el aumento de las inversiones y el auge exportador, que posibilitaron la expansión política-económica y financiera de Europa.

b- En tanto en América, superadas las guerras civiles de cada estado hacia 1850, los gobiernos americanos comenzaron una serie de reformas y transformaciones para unificar política, territorial y económicamente sus países, modernizando el aparato estatal, centralizando la recaudación fiscal.

Otro rasgo característico es la capacidad de crecimiento de las economías americanas, en base al endeudamiento público, adquirido a través de los empréstitos con los bancos europeos.

Este endeudamiento era promovido por las elites americanas que veían en el mismo la forma de conseguir recursos para modernizar sus estados; ampliar fronteras; economías, etc. Como muestra de ello podemos mencionar el caso argentino, que es extensible a otros países de la región; por ejemplo en 1858, Juan Bautista Alberdi, afirmaba ‘‘Naciones como la Inglaterra o la Francia, podrían vacilar entre buscar empréstitos dentro del país o tomarlos del extranjero; pero países desiertos y pobres, que no tienen capitales propios, no tienen derecho a vacilar’’. (Marichal, 1970: 83)

Entre 1850 y 1880, se eliminaron los últimos territorios en poder indígena: la conquista del desierto de 1879, en argentina; la ocupación de la Araucanía en 1850, en Chile.

También se consagraron legislaciones que tendieron a eliminar la propiedad comunal indígena y eclesiástica, como la ley Lerdo de Tejada de 1857 en México, como bien lo detalla John Tutino en su libro *De la insurrección a la revolución en México. Las bases sociales de la violencia agraria 1750-1940*.

Se integraron a las comunidades indígenas al sistema de consumo como en el caso de Perú tras la guerra del Pacífico de 1879-1883.

Todas estas medidas les dieron a las elites latinoamericanas el control de inmensos territorios y sus recursos. Además, Terminados estos procesos se produjo la fiebre de los préstamos y del ferrocarril. Las modernas y victoriosas elites latinoamericanas, que

detentaban el poder, recibían de los bancos europeos, grandes préstamos para desarrollar sus economías y otorgaban, en muchos casos, como garantía el control sobre tierras, servicios públicos o sobre las aduanas.

## **II.2-Un poco de economía**

Es necesario hablar, ahora, de economía, aunque sea de forma general y básica, para entender la mecánica del endeudamiento latinoamericano y las crisis del sistema capitalista-financiero, de finales del siglo XIX.

En la concepción básica de la economía liberal, tres son los factores de producción: la tierra, el trabajo y el capital.

Otra ecuación importante es la relación complementariedad-competitividad.

En la segunda mitad del siglo XIX, América lo único que poseía, en cuantos factores de producción, era la tierra; de allí la lucha, de los gobiernos y las elites, contra la propiedad indígena, eclesiástica y los privilegios corporativos de origen hispano-colonial, que aún quedaban.

Una vez hechos con la propiedad de la tierra, los gobiernos, para poder desarrollar sus economías, salían a buscar dinero en los bancos europeos.

La ecuación es la siguiente:

Primero, en base al crédito público, que podemos definirlo como la capacidad o cualidad política, económica y moral, que posee un sujeto, para hacer frente y honor a las obligaciones contraídas; los estados americanos, se presentaban ante los bancos, mayormente británicos, con estas cartas que en resumen decían: tenemos tierras con las cuales garantizar el pago de los préstamos; tenemos gobiernos y administraciones fuertes y responsables, que cumplirán con sus obligaciones.

La city europea analizaba estas credenciales y aprobado el proyecto, se acordaban o contrataban los empréstitos.

Los empréstitos son contratos financieros, realizados por los bancos u otras instituciones crediticias, que se caracterizan por: otorgar bienes de inmediato (en especie o dinero) por una contraprestación futura que les reembolsara el dinero prestado más los intereses.

Otra parte importante del concepto de empréstito, es que tiene la siguiente dinámica: primero, los estados adquieren deuda pública, se endeudan, ¿Cómo? De la siguiente manera: los estados emiten bonos, que técnicamente son definidos como títulos de deuda pública. ¿Qué significa esto? Que quien tenga un bono suscrito por un gobierno americano, tiene un papel u orden de pago contra ese estado y cuyo garante es el mismo estado suscriptor.

Los estados emiten bonos en serie, respaldándolos o garantizándolos con su capacidad de pago, es decir con sus activos, sus riquezas; el estado sale a ofrecerlos, a cambio de que por obtener estos títulos o bonos, el sujeto que lo haga, le dé al estado suscriptor, de inmediato, dinero en efectivo, que este usara para desarrollar su economía.

Los estados reciben dinero, de inmediato y en efectivo para desarrollar sus economías, a cambio de estos bonos o títulos que son una promesa o garantía de dinero futuro.

La idea básica es que con el dinero que los estados obtienen de aquellas personas que adquieren los bonos, es aplicarlo a la economía, obtener ganancias de esta aplicación (por el desarrollo económico que supone) y con estas ganancias, hacer lo que se llama rescate de bonos, es decir readquirir los bonos antes emitidos, pagándoles el capital más intereses, a los sujetos que los poseen.

Por otro lado estos bonos pueden pasar, y de hecho lo hacen, de persona a persona; es decir una persona lo adquiere de un estado americano, luego lo enajena por un precio a otra persona y si sucesivamente, es decir que estos títulos o papeles emitidos y garantizados por los estados americanos, como si fuesen dinero en efectivo.

Este tipo de transacciones son la base del capitalismo financiero.

Ahora bien, en el caso de América, a finales del siglo XIX, los países de la región, emitieron gran cantidad de bonos, que fueron adquiridos o comprados por los bancos europeos, que a su vez, negociaban entre ellos o con otros sujetos, estos papeles.

Los accionistas europeos ponían dinero en los bancos, los bancos financiaban empresas y estados con estos dineros, a cambio de los títulos de deuda pública garantizados por los estados. En esta época el riesgo y la especulación eran altos; es decir, los bancos prestaban, como sucedió en el caso del Río de la Plata con los ferrocarriles, dinero a montones a cambio de los ya mencionados títulos; sin esperar tener garantías de cobro concretas, pues el desarrollo económico en base al ferrocarril fue lento, y por ende los activos demoraban en realizarse, comparándolo con los plazos de pago de los créditos.

En este tipo de transacciones juegan dos factores en contra:

- La irresponsabilidad europea, en cuanto al riesgo asumido.
- El gran y grave endeudamiento de los gobiernos americanos, que emitían más títulos de los que podían pagar.

Estos factores serían los que originarían los debacles y crisis económicas de 1874, 1890 y la acción de 1902, que es el tema objeto de nuestro trabajo.

### **II.3- Crisis e intervenciones europeas en América: los casos de México, Perú, argentina y Venezuela.**

Desde la década de 1830 al primer decenio del siglo XX, se contabilizaron varias crisis que supusieron la intervención europea. Entre las causas de las crisis se encuentra el endeudamiento.

- México: como bien lo señalan Lynch y Marichal, México fue desde la época colonial hasta 1825, uno de los dos principales centros mineros del mundo, de donde se extraía plata. Pero

en tan solo diez años, Méxicopasó a tener una de las deudas públicas más importantes del continente.

Las intervenciones europeas a México, fueron dos: en las décadas de 1830 y 1860, y esta última la más grave e importante, en la que México fue ocupado por los ejércitos franceses de Napoleón III, quien sustituyó la república por un imperio a cuyo frente colocó a Maximiliano de Habsburgo.

Curiosamente, como lo cuenta Manuel Salmoral en su *Historia de Iberoamérica*, tomo III, tanto el inicio de la intervención francesa y su acto final, que fue el fusilamiento de Maximiliano en Querétaro, tuvieron entre sus causas a las deudas contraídas por los gobiernos republicanos anteriores a la intervención, que no se hicieron cargo de los pagos, y luego el final del imperio y del emperador mexicano estuvieron signados por las deudas contraídas por estos, que el gobierno de Juárez, desconoció.

-Perú: tras la guerra del pacífico entre 1879-1883, Perú para resolver el problema del endeudamiento, acordó con los acreedores foráneos, el afamado acuerdo Grace.

La deuda externa fue resuelta mediante el contrato Grace, firmado en 1889, tras tres años de tensos debates. Michael Grace, quien negociaba en representación de los acreedores ingleses, planteaba que sus representados eran en verdad los dueños de aquello, como los ferrocarriles, las obras de irrigación y los edificios públicos, que había sido construido con el dinero de los préstamos, ya que estos no habían sido reembolsados. Su propuesta era que, puesto que el país carecía de un flujo de riqueza suficiente para ir cancelando lo adeudado, debía transferir a los acreedores el goce de los “activos”, como minas, tierras, ferrocarriles, hasta que mediante su aprovechamiento, pudieran recuperar su dinero. El razonamiento era impecable. El asunto es qué punto podía considerarse al Perú una nación soberana después de esto. Y qué posibilidades de recuperación económica quedarían para sus habitantes.

Los civilistas y el propio gobierno cacerista defendían la propuesta de Grace, bajo la idea de que el Perú debía reincorporarse a la economía internacional si es que quería

reconstruir sus finanzas y atraer la inversión extranjera que modernizara el aparato productivo. (...)

El congreso fue uno de los escenarios del debate. Dos legislaturas rechazaron el contrato Grace, por lo que Cáceres optó por disolver el parlamento, a fin de reunir uno nuevo donde los civilistas y constitucionalistas (el partido constitucional era el partido de Cáceres) tuvieran mayoría. Finalmente los acreedores de la deuda peruana consiguieron la entrega de los ferrocarriles por 66 años, dos millones de hectáreas en la Amazonía, la libre navegación por el lago Titicaca y una cuota anual de 80 mil libras esterlinas (más o menos un 10% del presupuesto nacional) durante 33 años, a cambio de la extinción de la deuda. (Contreras y Cueto, 2004: 178 y 180)

-Argentina: en el caso de nuestro país, el primer gobierno de Roca (1880-1886) había concedido el control y manejo de Obras Sanitarias, en 1884, a empresas británicas.<sup>19</sup> Villegas.

La crisis de 1890. En los años previos a la crisis de 1890, el flujo de capitales británicos fue impresionante, lo que provocó una expansión de la producción agrícola-ganadera, el trazado de miles de kilómetros de vías férreas y el aumento, nunca antes visto de exportaciones de materias primas, especialmente de alimentos y lana. Sin embargo, este crecimiento estuvo muy por debajo de los préstamos obtenidos y, por ende, una balanza de pagos sumamente desfavorable; es decir, se importaba más de lo que se exportaba y, por ende los fondos genuinos del gobierno respecto de la deuda eran desfavorables.

(...) en la década de 1880 Gran Bretaña fue la principal abastecedora de las importaciones argentinas, las cuales, como ya se ha dicho, crecieron más rápidamente que las exportaciones. Según los datos provistos por el Anuario del Comercio Exterior, mientras en 1881 la Argentina exportó al Reino Unido por valor de 3,9 millones de pesos oro e importó de dicho país por 16 millones de pesos oro, en 1890 las exportaciones argentinas con destino al Reino Unido, de 19,3 millones de pesos

oro, fueron claramente superadas por las importaciones de origen británico, cuyo valor fue de 57,8 millones de pesos oro. (...)

En cuanto a las inversiones extranjeras, cabe destacar que en la década de 1880 se produjo un marcado crecimiento de las mismas, estimuladas tanto por la confianza de los inversores en la economía argentina como por la propia política del gobierno para atraerlos.

Esas inversiones se diferenciaban de las anteriores por el monto, el origen, la incidencia de la garantía estatal y el carácter de los grupos inversores. El monto de dichas inversiones extranjeras en 1891 fue casi nueve veces mayor que el de 1875, y las mismas empezaron a mostrar alguna diversificación, pues durante la década de 1880 comenzó a fluir capital de otros países europeos, especialmente de Francia, Alemania, Bélgica. La garantía estatal disminuyó antes de 1880 más de la mitad de las inversiones extranjeras contaba con ella-, en tanto durante el gobierno de Juárez Celman solo la tuvo el 25% del total invertido. (...)

(...) las inversiones británicas representaron dos terceras partes de inversión extranjera en esos años.

(...) las inversiones de capital británico crecieron en la década de 1880 a un ritmo mucho mayor que en las décadas precedentes, pasando de un poco más de 20 millones de libras en 1880 a 157 millones de libras en 1890. En 1880 la Argentina había ocupado el cuarto lugar entre las inversiones británicas en América latina, pero en 1890 ya ocupaba el primer lugar, puesto que mantuvo hasta la Primera Guerra Mundial. Por entonces la Argentina había absorbido entre el 40 y 50% de todas las inversiones británicas fuera del Reino Unido.(Cisneros y Escude, 1998: 20 y 23)

La crisis de 1890, que dio por tierra con el unicato de Juárez Celman, volvió a Roca a los primeros planos de la política, provoco la Revolución del Parque y dio nacimiento a la UniónCívica Radical, tuvo su origen no solo en la corrupción del gobierno de Juarez Celman, sino también en el gobierno anterior, de Roca, que recibió millones de libras en préstamos; también otra de las causas de la crisis fue la propia crisis de la Baring Brothers, pues como ya se mencionó, la argentina era el destino primero y preferido de las

inversiones británicas y como es de esperar, ante la crisis originada por los excesivos préstamos y consecuentes endeudamientos, cuyo origen podemos detectar en la irresponsabilidad europea de asumir riesgos enormes sin las precauciones debidas, la caída y cese de pagos por parte del gobierno argentino ocasiono el caos de la Baring.

En resumen, el número de firmas europeas que llegaron a participar de las finanzas argentinas y uruguayas fue sorprendentemente alto. Y como sucede una y otra vez en el mundo de la banca internacional, la intensa rivalidad impulso a los banqueros a aceptar riesgos excesivos, por considerar que si no participaban en el auge, perderían grandes oportunidades. Pero para mediados del año 1889 la mayoría de los capitalistas europeos habían comenzado a retraerse, temiendo la posibilidad de un ‘‘crac’’ financiero en Argentina y Uruguay. Paradójicamente, fue la firma de Baring Brothers (que había conquistado una formidable reputación gracias a sus prácticas conservadoras y prudentes) una de las pocas casas que no advirtió el cambio producido en los mercados financieros. Todavía en la primavera de 1890 intento colocar 2 millones de libras de una emisión reciente de bonos uruguayos en la bolsa de Londres. Poco después, llegaron noticias de la crisis bancaria y mercantil de Montevideo (mayo de 1890), de la revolución política de Buenos Aires (julio de 1890) y de la posibilidad de una suspensión de pagos por parte de los gobiernos de Argentina y Uruguay. Al poco tiempo, la firma de Baring se encontró al borde de la bancarrota y, por consiguiente fue incapaz de apuntalar a sus clientes sudamericanos. Una vez más, la transición del auge a la depresión socavo a las más dinámicas economías latinoamericanas y sacudió a la comunidad bancaria internacional. El resultado inevitable fue una nueva crisis de la deuda. (Marichal, 1992: 171)

En esta ocasión, ante la nuevas medidas del gobierno argentino, encabezado por Carlos Pellegrini, que limito la emisión monetaria, redujo el gasto público, aumento los impuestos, para arreglar las finanzas nacionales; y a un nuevo empréstito con la banca Rothschild para

hacer frente al pago de la deuda externa; *el Foreign Office* decidió no intervenir pese a las presiones de la city británica en las cuestiones que manejaba Pellegrini, en palabras del canciller británico Robert Cecil, jefe del *Foreign Office*:

No tenemos la menor intención de constituirnos en la providencia en ninguna de las disputas sudamericanas. Hemos sido presionados, seriamente presionados, para que asumamos el papel de árbitro, de árbitro compulsivo en las disputas que se registran en la parte occidental de América del sur (...) Hemos sido también seriamente presionados (...) para que emprendamos el saneamiento de las finanzas argentinas. Sobre ninguno de estos puntos el Gobierno de su Majestad se halla dispuesto, en modo alguno, a asumir las funciones de la providencia. (Cisneros y Escude, 1998: 29).

Esta actitud británica se debió quizá a que, pese a la crisis financiera de Baring y de Argentina, el gobierno inglés no estaba dispuesto a intervenir de manera directa, en forma militar o de cualquier manera liquidativa sobre nuestro país, que era, en definitiva, uno de los países de donde más beneficios extraía. En consecuencia, la actitud del gobierno inglés, al mismo tiempo que desalentaba cualquier tipo de intervención de ejecución forzosa sobre nuestro país, lo que hubiera significado una situación similar a la de México con la intervención francesa, dio lugar a una etapa tendiente a que las partes del problema (el gobierno argentino, la Baring y demás acreedores) arreglasen la crisis entre ellos.

-Venezuela: del caso venezolano solo lo mencionaremos brevemente que el gobierno de Cipriano Castro, se negó a hacerse cargo de las deudas de gobiernos anteriores y, ante ello los gobiernos de Alemania, Gran Bretaña e Italia, a pedido de sus respectivas sities, bombardearon los puertos venezolanos, desembarcaron y tomaron las aduanas y los recursos que había en las mismas. Esta acción provocó un amplio rechazo de toda América y la solidaridad inmediata de todos los países (excepto Estados Unidos) con el gobierno venezolano.

Toda América sintió, tanto, la respuesta omiciva de Estados Unidos, considerado defensor de la no intervención de potencias foráneas al continente; como la respuesta decididamente activa de la República Argentina, un socio y aliado tradicional de Gran Bretaña, que en la persona de su canciller, Luis María Drago, rechazo de lleno, de manera firme y afrontativa, la intervención extranjera en Venezuela.

#### **II.4.a- La posición de Estados Unidos frente a la intervención europea en América: la doctrina Monroe: intervencionismo y aislacionismo**

Varios hechos resaltaremos del segundo decenio del siglo XIX en Europa que repercutirán, necesariamente, en América.

El primero es la derrota francesa en Waterloo; el segundo es el congreso de Viena que restituyó a Europa a la situación anterior a 1789; el tercero es la formación de la Santa Alianza, brazo armado del congreso de Viena, cuya finalidad sería la de reestablecer a cualquier monarquía que se viese sacudida por una revolución; los movimientos revolucionarios de 1820, son el cuarto acontecimiento, que provocaron entre otras, en España la vuelta de la constitución de 1812 y en 1823 la intervención de la Santa Alianza en la península, para restablecer el régimen monárquico.

Entre el congreso de Viena y la intervención de la Santa Alianza en España, en América se desarrollaban las guerras de emancipación. La revuelta liberal de 1820 y la posterior crisis

y debilidad españolas, posibilitaron los enormes avances de los ejércitos patrios y las campañas continentales de San Martín y Bolívar.

En tanto ocurría esto en Europa y en América del sur, en América del norte, los Estados Unidos tenían un avance y recupero de posiciones por parte de España, ayudada por la Santa Alianza, de sus posesiones americana. El entonces presidente Monroe y su secretario de estado Adams tenían esta recuperación hispánica, no por que estuviese en peligro la independencia de su país o porque les interesase en sobre manera la independencia de los nacientes estados americanos, emancipados de España.

Tanto Monroe como Adams sabían que el gobierno británico no apoyaría a España ni a la Santa Alianza en algún intento de recuperar algún territorio hispano americano.

En 1823, cuando las tropas francesas de los 100 Mil Hijos de San Luis invadieron España para apuntalar al tambaleante Fernando VII, tanto Londres como Washington se alarmaron. Era posible que Francia decidiera seguir ayudando a España en la reconquista de América, a cambio de algún sabroso territorio. Además era sabido que el monarca español recababa insistentemente auxilio de la Santa Alianza para someter a sus viejos dominios, y la causa de los terrores nocturnos de Monroe y Adams era la repartija de Hispanoamérica entre los desinteresados colaboradores de España. Ya en posesión de la Florida y Luisiana, las miras de los Estados Unidos, se dirigían hacia el pacífico, los territorios nortños de México, y la apetitosa isla de Cuba, importante bastión del Caribe. Y a la Unión le disgustaba la competencia.

(...) George Canning que un día de agosto de 1823 propuso de sopetón al representante de la Unión en Londres, Richard Rush, que Gran Bretaña y los Estados Unidos podrían emitir una declaración conjunta, advirtiéndole a Francia que no tolerarían una intromisión en América.( Scenna, 1970: 37 y38.)

Lo más probable era que el gobierno estadounidense, con su política de mercado autosuficiente y aislacionismo, pero que demostraba sus ambiciones territoriales, temiese la recuperación europea en América, por el motivo que le resultaría mucho más sencillo

negociar o guerrear con los recientes estados latinoamericanos, que balcanizaron el imperio español en América, que tener que negociar y guerrear con una potencia europea que controlaba un ingente territorio en América, con enormes recursos humanos y materiales, sumando a esto el apoyo de casi toda Europa.

Es así como, en 1823, el presidente Monroe proclamo el siguiente mensaje:

Los continentes americanos por la libre e independiente condición que han asumido y mantienen, no son considerados como futuros sujetos para la futura colonización europea. Corresponde a nuestra franqueza y a las relaciones amistosas entre los Estados Unidos y a aquellas potencias declarar que consideraremos como peligrosas para nuestra paz y seguridad cualquier tentativa de su parte para extender su sistema a cualquier porción de este hemisferio. No hemos intervenido ni intervendremos en las colonias o dependencias de cualquier potencia europea que exista actualmente. Pero con respecto a los gobiernos que han declarado su independencia y la han sostenido, y cuya independencia hemos reconocido después de gran consideración y basándonos en justos principios, no podemos contemplar ninguna intervención de cualquier potencia europea con el propósito de oprimir o controlar de otra manera su destino, bajo otra luz que como manifestación de una disposición poco amistosa hacia los Estados Unidos. (Scenna, 1970: 40.)

Es importante destacar algo: la declaración de Monroe no inmuto a los europeos si no, las sucesivas crisis, los intereses y ambiciones contrapuestos de los países integrantes de la Santa Alianza fue lo que evito la recuperación de los territorios hispano americano.

#### **II.4.b- Bolívar y el Congreso de Panamá: el primer panamericanismo**

Culminadas las guerras de independencia americanas, en 1824, el libertador Simón Bolívar vio la necesidad, para evitar la disgregación político-territorial del imperio colonial español, y darles fuerzas de negociación frente a Europa, reunió en Panamá un congreso, al que fueron invitados todos los gobiernos recientemente formados de Hispanoamérica. La invitación fue para todos pero solo concurrieron La Gran Colombia, Perú, Los Estados Unidos Mexicanos y La Confederación Centroamericana, pero no asistieron Las Provincias Unidas del Río de la Plata ni Chile.

El congreso se celebró en 1826, luego paso a un cuarto intermedio y se volvió a reunir en una nueva sede: México, donde se clausuro definitivamente, sin lograr la unión de los recientemente formados estados hispanos americanos.

Hacia 1830 la disgregación del imperio colonial español en múltiples entidades político territoriales era un hecho, así como el abandono, por parte de España, de cualquier intento de recuperación de sus ex colonias.

Estos dos resultados posibilitarían la injerencia de otras potencias europeas de manera económica y financiera y el avance de la frontera estadounidense.

## II.5-Venezuela suspende el pago de la deuda externa y es atacada (1902)

Quizás baste hacer una cita del libro de Miguel A. Scenna, para presentar esta crisis venezolana a principios del siglo XX:

Al comenzar el presente siglo Venezuela atravesaba una etapa sumamente crítica de su historia, sacudida por las convulsiones políticas y la guerra civil. Esta circunstancia y el consiguiente quebranto de la economía, hicieron que en los consulados europeos se acumularan protestas de ciudadanos de esos países, que se sentían dañados en sus intereses. El punto de ruptura se alcanzó cuando el gobierno venezolano suspendió el pago de la deuda externa, afectando los bolsillos de inversores ingleses, alemanes,

franceses e italianos. Los airados reclamos diplomáticos fueron rechazados por la autoridad venezolana que considero que los mismos pertenecían al derecho privado y no al internacional público, debiendo ventilarse en los tribunales ordinarios. De inmediato Gran Bretaña y Alemania se hermanaron para cobrar su dinero a la fuerza, usando los cañones como elemento persuasivo. Previamente, y con conmovedora gentileza, comunicaron al gobierno de los Estados Unidos que no abrigaban proyectos de ocupación definitiva o anexión del suelo venezolano, y que en nada pensaban afectar los fundamentos de la doctrina Monroe. Pero ya Teddy Roosevelt les había encendido la luz verde al proclamar en el congreso: “No garantizamos a ningún estado contra la represión que su mala conducta pudiera excitar, con tal que dicha represión no asuma la forma de una adquisición de territorio por una potencia no americana. ”

“La mala conducta” pareciera que Roosevelt encarara la política latino americana con criterio de jardín de infantes. Lo cierto es que la lavada de mano de los Estados Unidos fue prestamente aprovechada por Gran Bretaña y Alemania, dos orgullos de la civilización occidental y cristiana, para proceder como si Venezuela fuera un atajo de tribus salvajes. El 7 de diciembre de 1902 el gobierno de Caracas recibió un ultimátum y como no lo contestaron rápido, una flota combinada anglo-germana declaro el bloque de la costa venezolana, asalto buques de guerra de esa nación, destruyo varias cañoneras ancladas, bombardeo La Guayra y Maracaibo, y finalmente desembarco en Puerto Cabello.(Scenna, 1970: 96 y 97)

Ante el ataque conjunto de Alemania y Gran Bretaña se produjeron dos respuestas: una por omisión, la de Estados Unidos, que con su no actuar conforme a los postulados de Monroe, convalido el accionar europeo; y la respuesta clara y contundente del gobierno argentino, elaborada por su canciller Luis María Drago, que se pronunció de forma absolutamente solidaria con el gobierno venezolano y un rechazo absoluto del accionar de Gran Bretaña y Alemania.

## **II.6-Las respuestas**

### **II.6.a-Estados Unidos y su respuesta**

Antes del ataque europeo a Venezuela el presidente norteamericano T. Roosevelt había dicho, contradiciendo a la declaración de Monroe: “No garantizamos a ningún estado contra la represión que su mala conducta pudiera excitar, con tal que dicha represión no asuma la forma de una adquisición de territorio por una potencia no americana.” (Scenna, 1970: 97.)

En 1904 el presidente Roosevelt hizo una declaración conocida como el colorario Roosevelt a la declaración de Monroe, en esta afirmaba que ninguna nación debe temer la intervención de Estados Unidos si sabe comportarse de manera responsable y civilizada y por el contrario si no lo hiciese, Estados Unidos “en contra de su voluntad” deberá intervenir en defensa de la civilización y la libertad.

En un primer momento la declaración del norteamericano convalido la intervención militar europea en Venezuela, para luego habilitar la intervención de Estados Unidos en Latinoamérica, como lo demuestran los avances sobre México, Cuba, Puerto Rico, Santo Domingo, Panamá, Honduras y Nicaragua.

### **II.6.b-La respuesta argentina**

La respuesta argentina elaborada por Drago, conocida mundialmente como doctrina Drago, y adoptada en la conferencia de La Haya al derecho internacional con algunas modificaciones, fue la siguiente, transmitida al representante argentino en Washington, García Merou, en diciembre de ese año, que rezaba:

“entre los principio fundamentales del Derecho Público Internacional que la humanidad ha consagrado, es uno de los más preciosos el que determina que todos los Estados cualquiera sea la fuerza de que dispongan, son entidades de derecho, perfectamente iguales entre sí y recíprocamente acreedoras por ello a las mismas consideraciones y respeto...El reconocimiento de la deuda, la liquidación de su importe, pueden y deben ser hechos por la nación, sin menoscabo de sus derechos primordiales como entidad soberana, pero el cobro compulsivo e inmediato en un momento dado, por medio de la fuerza, no traería otra cosa que la ruina de las naciones más débiles y la absorción de su Gobierno...por los fuertes de la tierra...El cobro militar de los empréstitos supone la ocupación territorial para hacerlo efectivo y la ocupación territorial significa la supresión o subordinación de los gobiernos locales a los países a que se extiende.

En una palabra el principio que quisiera ver reconocido, es el que la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada, ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia extranjera. (Scenna, 1970: 98 y 99)

Esta declaración de la República Argentina, elaborada por Drago, tenía dos destinatarios: Europa y Estados Unidos.

A la primera se le hacía saber el rechazo a la intervención bélica para el cobro compulsivo de la deuda externa, reprochándole el uso de las armas para tal fin.

En cuanto a Estados Unidos se le reprochaba y sacaba en cara su hipócrita y contradictoria actitud entre las declaraciones de Monroe y Roosevelt, que convalidaban la intervención europea y norteamericana.

## **II.7-Doctrina Drago Vs. Declaración Roosevelt**

¿Qué llevo a que un país como Estados Unidos, con una política de marcado aislacionismo internacional, en esa época, convalidara una intervención europea en América, en contradicción con la doctrina Monroe?

¿Qué llevo a que un socio de Gran Bretaña como lo era la Argentina de comienzos del siglo XX, ante lo ocurrido en Venezuela, se declarara abiertamente en contra del accionar británico?

Las respuestas a estas preguntas podemos encontrarlas en el siguiente análisis:

1-El problema de la deuda externa.

2-Complementariedad-competitividad

3-Panamericanismo-europeismo

La primera razón que la mayoría de los autores encuentra a la doctrina Drago, es que fue elaborada por un país, la Argentina, muy a conveniencia, ya que, al igual que Venezuela y el resto de Latinoamérica, Argentina tenía una importante deuda externa que ya le había ocasionado serios problemas, y por lo tanto, las declaraciones de Drago a lo que tendían,

era evitar cualquier todo otro posible intento de intervención a otro estado americano, como el Argentino.

La política exterior estadounidense era desde sus orígenes hasta 1941, de tinte aislacionista. Esto se debía básicamente a que gracias a su extenso territorio, sus riquezas naturales, su enorme población y su política económica industrialista y proteccionista, tenía un mercado

interno importante y autosuficiente que le permitía sustraerse de los problemas del resto concierto internacional.

Las intervenciones a México, Centroamérica y el Caribe se explican por los intereses que las empresas norteamericanas tenían en estos territorios, es decir que el gobierno estadounidense actuaba como policía en beneficio de los empresarios estadounidenses.

También se explica la intervención por una relación de debilidad-fortaleza. La fortaleza de Estados Unidos frente a sus vecinos era evidente, por tanto ante sus intereses y su fortaleza y la debilidad de sus vecinos, no le resultaba para nada importante avanzar sobre estos, contradiciendo sus propias palabras de no intervención.

Otra de las razones la encontramos en la complementariedad económica existente entre Latinoamérica en general y Argentina en particular y las economías europeas; por el contrario existía una enorme competitividad económica en cuanto producciones de origen primario entre Latinoamérica y Estados Unidos. Lo que configuraba competencia y rivalidad entre las elites de ambas regiones por los mercados propios, vecinos y del viejo mundo.

Además el socio comercial y abastecedor de capitales y productos industrializados sería hasta 1930, Gran Bretaña, lo que dejaba a Estados Unidos al margen de los intercambios importantes.

Después del aislacionismo, Estados Unidos ensayó el panamericanismo, que nunca rindió los frutos que ellos deseaban, sino después de la Segunda Guerra Mundial.

Frente al panamericanismo estado unidense, se oponía el europeísmo sudamericano, especialmente argentino. Las razones son simples: al establecer sus relaciones principales con Europa, en particular con Gran Bretaña, los países de Sudamérica encontraban el contrapeso ideal a la injerencia de los Estados Unidos. En tanto que un panamericanismo al estilo estadounidense implicaría una posición dominante, la de Estados Unidos

### **III-Conclusiones**

De todo lo expuesto podemos decir que la doctrina Drago configuro la respuesta política para evitar y rechazar cualquier tipo de intervención directa de los estados de que son nacionales los acreedores. La respuesta económica a la crisis de la deuda la configurarían las medidas político-económicas de los gobiernos.

Además agregamos otras conclusiones como: la doctrina Drago muestra una realidad interna nacional de un país y una región cuyas economías eran complementarias con las europeas y competitivas con la estadounidense por ende, rivales. Aquí tenemos una muestra de cómo las realidades nacionales marcan a la política exterior de un estado.

Otra conclusión es que los gobiernos europeos, es decir el sector político público, en su preferencia, dieron más importancia a la resolución de conflictos de deuda externa por el camino del arreglo entre las partes de los empréstitos. Es decir que privilegiaban el arreglo por acuerdo que la liquidación compulsiva de los deudores.

Por último es de destacar que en los casos de intervención de México y Venezuela, es curioso que siempre fueron coaliciones europeas las que actuaron, lo que demuestra, tal como dice Hobsbawm, en *La era de la Revolución 1789-1848*, que el espíritu del congreso de Viena seguía vigente, ya que lo que este buscaba, y que se quebraría en 1914, era el equilibrio de potencias para evitar contiendas entre los europeos.

#### IV-Bibliografía

-Marichal, Carlos, (1992), *HISTORIA DE LA DEUDA EXTERNA DE AMERICA LATINA*, Madrid: Alianza Editorial.

-Cisneros, Carlos y Andrés Escude, (Coordinadores), (1998), *Historia general de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Tomos IV, IX y X, Buenos Aires: Nuevohacer.

-Contreras, Carlos y Marcos Cueto, (2004), ‘Guerra y Reforma’, *Historia del Perú Contemporáneo*, Lima: IEP, pp 178 y 180.

-Hobsbawn, Eric, (2007), *LA ERA DE LA REVOLUCION 1789-1848*, Buenos Aires: Critica.

-Hobsbawn, Eric, (2007), *LA ERA DEL CAPITAL 1848-1875*, Buenos Aires: Critica.

-Lynch, John, (1991), ‘Los orígenes de la independencia hispanoamericana’, Leslie Bethel (editor), *Historia de América Latina*. Vol. V, Barcelona: Critica., pp 5-38.

-MartínezDíaz, Nelson, (1998), ‘México: desde la II Republica hasta la restauración’, Lucena Salmoral, Manuel (Coordinador), *HISTORIA DE IBEROAMERICA*. Tomo III, Madrid: CATEDRA, pp 261.

-Scenna, Miguel A., (1970), *Como fueron las relaciones argentino norteamericanas*, Buenos Aires: Plus Ultra.

-Skidmore, Thomas y Peter Smith, (1996), *Historia contemporánea de América Latina, América Latina en el siglo XX.*, Barcelona: Critica.

-Tutino, John, (1990), *De la insurrección a la revolución en México.* México: Era, pp 221.