

JOAQUÍN FERMANDOIS

DEL UNILATERALISMO A LA NEGOCIACION.  
CHILE, ESTADOS UNIDOS Y LA DEUDA DE  
LARGO PLAZO 1934-1938\*

"Personalmente no quiero tener nada que ver con un pueblo (como el chileno) que se ha mostrado a sí mismo tan desprovisto de todo sentido de honor o decencia".<sup>1</sup>

"Esto es un problema de honestidad, que consiste en el reconocimiento de nuestros compromisos internacionales; pero bueno es gastarse esta honestidad siempre que nos sea reconocida por el exterior; y yo creo que en este caso no lo será".<sup>2</sup>

Estas dos expresiones pueden ser consideradas como tipos ideales de la reacción profunda que despertaron las negociaciones que se realizaron en la segunda mitad de los años 1930 para pagar la deuda externa de Chile. Por una parte, el grito herido de los tenedores de bonos chilenos, o de los especuladores (que no rompían con el espíritu ni letra del contrato) que los habían adquirido, y que habían visto languidecer sus inversiones. Por otra parte, la sensación que cualquier sacrificio que se hiciese sería demasiado costoso para Chile, e inútil en cambio para readquirir crédito financiero en el exterior. Entre ambas reacciones, entre 1934 y 1938, se desarrolla la historia de un drama entre diversos actores, que incluye a los gobiernos de Chile y EE.UU. (más bien al Departamento de Estado), al Consejo Protector de Tenedores de Bonos en EE.UU., a los actores políticos chilenos en el parlamento y

\* Esta investigación ha recibido el apoyo de la Guggenheim Foundation, de FONDECYT y de la DGI de la Universidad Católica de Valparaíso. Paul W. Drake y Samuel Vial leyeron una versión original de este trabajo y aportaron valiosas observaciones.

<sup>1</sup> De Miss Matilda Richardson a Secretario de Estado, 19 de enero de 1937. *National Archives and Research Administration (NARA)*, RG 59, box 5771, 825.51/890.

<sup>2</sup> Diputado conservador Enrique Lira Urquieta, *Boletín de Sesiones de la Cámara (BSC)*, 9 de enero de 1935.

en la prensa y a los simples tenedores de bonos que habían puesto sus ahorros en un negocio que pocos años antes parecía tan prometedor. Percibir las respectivas estrategias y motivaciones de los protagonistas, en base a la fragmentaria documentación existente, constituirá el objetivo central de este artículo.

La deuda externa de Chile tiene una larga historia que se origina en los años de la Independencia, en las primeras décadas del siglo XIX, durante los cuales el capital británico jugó un rol esencial.<sup>3</sup> Después de la Primera Guerra Mundial, sin embargo, la principal fuente de importación de capital se trasladó a EE.UU. Esto, junto a la influencia norteamericana en Chile en los años 1920, simbolizada por la Misión Kemmerer, llevó a una intensificación de la colocación de bonos chilenos en el mercado norteamericano, y en otras partes.<sup>4</sup> Las ingentes entradas chilenas debido a las exportaciones de salitre y cobre a fines de los años 1920 parecían garantizar el pago escrupuloso de las deudas, intereses y capital de los bonos, muchas veces adquiridos por pequeños ahorrantes. Con el advenimiento de la Gran Depresión se reveló la fragilidad de esa base, por su volumen excesivo y por la catastrófica baja de las materias primas que el país exportaba. En julio de 1931 el país suspendió el pago de sus obligaciones externas, y la situación no se regularizaría sino hasta 1948.<sup>5</sup> Nunca en la historia de Chile se había dado una situación económica tan catastrófica ni suspendido por tanto tiempo el cumplimiento de sus obligaciones.

En 1934, cuando comienza nuestra historia, el total del monto de la deuda ascendía a US\$ 449 millones, de los cuales US\$ 264 eran obligaciones en dólares correspondientes a colocaciones en el mercado norteamericano; el resto estaba en francos suizos y en libras esterlinas.<sup>6</sup> La caída estrepitosa en el va-

<sup>3</sup> Una historia general del caso chileno está en Raúl Vera Vera, *Historia de la Deuda Externa de Chile*, Santiago: Universidad de Chile, 1942. También Sergio Vergara, *Deuda Externa de Chile*, Santiago: Universidad Católica, 1940. Héctor Ríos Igualt, *Los Empréstitos Públicos*, Santiago: Universidad de Chile, 1941. Un minucioso recuento histórico está en José Carril Echevarri, *Nuestra Deuda Externa. Suspensión y Reanudación de sus Servicios*, Santiago: Universidad de Chile, 1944. Para el contexto latinoamericano, en el cual Chile es a la vez caso único y general, Carlos Marichal, *Historia de la Deuda Externa de América Latina*, Madrid: Alianza Editorial, 1988.

<sup>4</sup> Paul W. Drake, *The Money Doctor in the Andes. The Kemmerer Missions, 1923-1933*, Durham, Londres: Duke University Press, 1989, 106-110. También cfr. Patricio Bernedo, "Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1929. La dimensión internacional de un programa económico de gobierno", *Historia*, 24, 1989, 5-105.

<sup>5</sup> Para las consecuencias de la Depresión en el caso chileno, cfr. Gabriel Palma, "Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de exportaciones"; y Manuel Marfán, "Políticas reactivadoras y recesión externa: Chile 1929-1938", ambos en *Estudios Cieplan*, 12, marzo de 1984, pp. 37-88.

<sup>6</sup> BSC, 6 de julio de 1948. Esta es la cifra más citada; las fuentes tienen ligeras variaciones, pero insignificantes para nuestro problema. Cfr. Mensaje Presidencial 1937, *Boletín de Sesiones del Senado (BSS)*, 21 de mayo de 1937. Los norteamericanos en 1932 manejaban una cifra de US\$ 465 millones. Cfr. "Memorandum on Debt", 12 de febrero de 1932, NARA, RG 59, box 5769, 825.51/510.

lor de las exportaciones –sobre un 80%–, y la falta de voluntad de pago añadían los norteamericanos<sup>7</sup>, impidieron el cumplimiento de los compromisos externos. La proporción de las exportaciones vs. servicio de la deuda pasó de un ya descorazonador 100:120 en 1930 a imposible 100:350 en 1935, el año en que el Gobierno Chileno ofreció la reanudación de pagos según sus condiciones (Plan, de ahora en adelante)<sup>8</sup>. En ese mundo depresivo, con los flujos económicos deteriorados, no era posible para el país austral obtener los recursos para el servicio de la deuda de una fuente de financiamiento externa. Sin un FMI al cual recurrir y que ofreciera liderazgo financiero,<sup>9</sup> Santiago osciló por varios años en actitudes indecisas e impotentes, acerca de cómo reaccionar. Finalmente, a fines de 1934 ofrece unilateralmente un plan de pago que por varios años fue fuertemente resistido en EE.UU., hasta que es aceptado a regañadientes, a falta de mejor opción, en 1938. Pero en esta última fecha influyen en los ánimos norteamericanos tanto la nueva situación regional (en México, en Bolivia) como sobre todo la situación estratégica general de EE.UU. en relación al sistema internacional.

Esta es la historia que aquí se intenta reconstruir. Aunque existe un estudio relativamente reciente acerca de la historia de la deuda,<sup>10</sup> carecemos hasta ahora de una comprensión, tanto del proceso negociador como de su relación con la política general del Departamento de Estado hacia Chile, y de la relación del problema de la deuda con el Estado chileno y su clase política. Este estudio se fundamenta, como es inevitable, principalmente en fuentes norteamericanas. Pero el Archivo de la Cancillería chilena ha ofrecido unos pocos documentos relevantes para reconstruir el máximo posible de la historia.

#### SOLAMENTE VECINOS: EE.UU. FRENTE A CHILE EN LOS 1930

Tenemos la imagen de la Política del Buen Vecino cuando recordamos los años 1930 y la primera mitad de la década siguiente, y es aquí donde se ha

<sup>7</sup> "Memorandum on Debt", cfr. nota 6, donde se sostiene que Chile, en el negro año 1932, todavía podría pagar poco más de US\$ 11 millones.

<sup>8</sup> De acuerdo a cifras proporcionadas por Erika Jorgensen, Jeffrey Sachs, "Default and Renegotiation of Latin American Foreign Bonds in the Interwar Period", en Barry Eichengreen, Peter H. Lindert, eds., *The International Debt Crisis in Historical Perspective*, Cambridge, Mass., London: The MIT Press, 1989, 54.

<sup>9</sup> Para los casos como Chile, parece ser la conclusión de la clásica obra de Charles Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939*, Londres: Penguin, 1987.

<sup>10</sup> Andrés Sanfuentes, *La Deuda Pública Externa de Chile entre 1818 y 1935*, Santiago: CIEPLAN, Notas Técnicas 96, marzo de 1987. Una útil cronología y antecedentes, que debe ser evaluada con cuidado por su partidismo, se encuentra publicada en *Hoy*, 15 de febrero y 5 de abril de 1935 y 2 de junio de 1938.

volcado gran parte del análisis: o real intento de colocar las relaciones hemisféricas en una calidad superior a la de la época de las intervenciones militares;<sup>11</sup> o una puerta de reingreso norteamericano a la política mundial vía política continental;<sup>12</sup> o una manera de terminar con un "continente cerrado en un mundo abierto";<sup>13</sup> o una herramienta en búsqueda de mercados;<sup>14</sup> o, finalmente, una respuesta alarmada ante la penetración económica de Alemania nazi en América Latina.<sup>15</sup>

Esto es sólo un muestreo de una variedad de posibilidades interpretativas. Pero desde cualquier ángulo, todas ellas suponen la acción de algo así como la "Política del Buen Vecino", sea lo que sea lo que se entienda por este título. Sin embargo, el análisis del caso chileno nos puede entregar un nuevo ángulo de la visión: la —probable— persistencia de una relación fundamentalmente bilateral que antecede a la administración Roosevelt, no teñida por la retórica pública de la Política del Buen Vecino. Esta última indudablemente ponía un contexto y un límite, como se ve en las quejas de los intereses norteamericanos ante la presunta inactividad del Departamento de Estado en protegerlos ante los gobiernos locales. Esto se daba en el caso chileno, pero tanto el Departamento como la Embajada aseguraban a esos intereses que la política debía ser de recíproca buena vecindad y, por ello, el Estado austral debía poner su cuota de "fairness".<sup>16</sup> Por otro lado, los gestos públicos de Roosevelt, como invitar a un enviado especial de Chile para conversar acerca de una posición conjunta (!) ante la Conferencia Económica Mundial de Londres en 1933,<sup>17</sup> no podían

---

<sup>11</sup> Bryce Wood, *The Making of the Good Neighbor Policy*, New York: Columbia University Press, 1961.

<sup>12</sup> Irwin F. Gellman, *Good Neighbor Diplomacy. United States and Latin America 1933-1945*, Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1979.

<sup>13</sup> David Green, *The Containment of Latin America. A History of the Myth and Realities of the Good Neighbor Policy*, Chicago: Quadrangle Books, 1971.

<sup>14</sup> Dick Steward, *Trade and Hemisphere. The Good Neighbor Policy and Reciprocal Trade*, Columbia, Miss.: University of Missouri Press, 1975.

<sup>15</sup> Hans-Jürgen Schröder, "Das Dritte Reich, die USA und Lateinamerika 1933-1941", en Manfred Funke, ed., *Hitler, Deutschland und die Mächte. Materialien zur Aussenpolitik des Dritten Reiches*, Dusseldorf: Dorste, 1978, 339-364.

<sup>16</sup> Cordell Hull les asegura a los representantes de los intereses Guggenheim que "el gobierno de los Estados Unidos se quería mantener aparte de las negociaciones comerciales, pero no se proponía en llevar a cabo su 'política del 'buen vecino' hasta (tan lejos como para) ignorar el hecho de que esos países tienen una obligación recíproca de hacer una contribución a esa causa". En memorandum de Embajador Hal Sevier a Secretario de Estado, 5 de enero de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/649.

<sup>17</sup> De Embajador (en Washington) a Cancillería, sobre entrevista y declaración conjunta de enviado Pedro Torres con el Presidente Roosevelt: "nuestros dos gobiernos están en completo acuerdo respecto de los remedios esenciales para la presente crisis mundial..." 2 de junio de 1933. *Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (ARREE)*, vol. 1351.

ser desmentidos con una beligerancia pública ante el comportamiento económico irracional –los ojos de Washington– los responsables de Santiago.

Con todo, la apreciación que la Embajada norteamericana y el Departamento de Estado tenían acerca de Chile no estaba teñida del espíritu del Buen Vecino, sino que de una profunda desilusión y desconfianza hacia la sociedad chilena. Ya antes de las mayores turbulencias del año crítico de 1932 el Embajador Culbertson afirmaba que “(nuestra) paciencia con la situación actual en Chile ha sido premiada con una actitud de resentimiento y hostilidad hacia los norteamericanos y las empresas norteamericanas”.<sup>18</sup> Este sería el tono durante la crisis del segundo semestre y la forma como se encaró el advenimiento de la administración Alessandri, que consolidaría las instituciones políticas.<sup>19</sup> Hay una amenaza a los intereses norteamericanos en Chile que se sitúa esencialmente en el plano económico. “No hay duda de que, durante 1933, la protección de los intereses norteamericanos en Chile continuará constituyendo la mayor parte del trabajo de la Embajada”.<sup>20</sup> La cesación de pagos a los tenedores de bonos, las actividades de la Comisión de Control de Cambios, la disolución de la COSACH y los depósitos en dólares congelados de ciudadanos norteamericanos, junto a una hostilidad incesante a las inversiones norteamericanas, son citadas como los grandes problemas que afectan a las relaciones entre ambos países. A su solución estarían encaminados los esfuerzos de la diplomacia norteamericana en los años 1930.

También, a los ojos norteamericanos, lo que ha ocurrido en Chile no es esencialmente el producto de la crisis mundial, sino de la incapacidad de Santiago y de los chilenos, en general, de adaptarse a las circunstancias más estrechas. “Chile está viviendo mucho más allá de sus medios... Se gana la impresión de que está todavía viviendo de los recursos de los préstamos externos. Los sacrificios personales son cosa completamente ajena al carácter del chileno promedio... (Hay que dar) una triste despedida a Chile, el país de un futuro oscuro, pero de un pasado inolvidable. Desde ahora Chile debe olvidarse de sus lujos, volver a los días de trabajo de campo de comienzos del siglo XX y hacer un nuevo comienzo, si es que tiene la esperanza de

---

<sup>18</sup> De Culbertson a Secretario de Estado, 22 de marzo de 1932, NARA, microfilm, RG 59, 711.25/73.

<sup>19</sup> Sobre la política norteamericana ante el período revolucionario en 1931/32 en Chile, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1931, I, 901-927. También cfr. William F. Sater, *Chile and the United States. Empires in Conflict*, Athens, Ga.: The University of Georgia Press, 1990, 100-104.

<sup>20</sup> Del encargado de negocios interino, R. Henry Norweb, a Secretario de Estado, 28 de diciembre de 1932. NARA, microfilm, RG 59, 711.25/75.

volver a ocupar su lugar conspicuo en la familia sudamericana de naciones".<sup>21</sup>

Probablemente, no todas las percepciones eran tan enfáticas, pero claramente las palabras del cónsul mostraban una poderosa tendencia que no variaría mucho hasta la llegada del Embajador Bowers en 1939, y en un entorno internacional diferente. Es dentro de esta configuración mental que debemos leer la extrañeza que embargaba a los negociadores norteamericanos y encaminaba las gestiones del Departamento de Estado cuando se tocaría el punto de la deuda externa en los años 1930. Más todavía, la política norteamericana hacia Chile —y en este punto se confirma una de las tesis antedichas hacia el Buen Vecino— se teñía de la alarma que la creciente y excluyente interrelación comercial entre Chile y Alemania se desarrollaba en los años 1930.<sup>22</sup> Aquí tampoco hay que olvidar, sin embargo, que la alarma de Washington se dirigía a los tratados de compensación, comunes a una variedad de estados europeos, que entre otras cosas privaban de divisas para el cumplimiento de las obligaciones financieras externas. Pero la desconfianza norteamericana en la segunda mitad de los años treinta se dirigiría esencialmente frente a Alemania, y en segundo lugar frente a Japón. En todo caso, el contexto internacional que regulaba las relaciones entre Chile y Estados Unidos hasta 1939 no era aquel de la Política del buen vecino —en la diversidad de interpretaciones que le demos—, sino que el de la simple (relativa) vecindad de dos naciones de posición asimétrica en el sistema interamericano entre las dos guerras mundiales. Este es el metro con el cual se debe apreciar la renegociación de la deuda externa entre 1934 y el acuerdo provisorio de 1938, que es el que aquí interesa.

#### LAS TEMPRANAS REACCIONES FRENTE A UNA POSIBLE REANUDACIÓN DE PAGOS

Desde el momento de la suspensión del pago de la deuda, en julio de 1931, se tejían en Chile diversos planes para reanudar los pagos, en la clara conciencia de que ello era necesario para obtener apoyo crediticio y credibilidad externa. Según los informes de la Embajada norteamericana, ya a comienzos de 1932, antes de la caída del gobierno de Montero y del advenimiento de la "República Socialista", Gustavo Ross, Arturo Alessandri y Agustín

<sup>21</sup> De Cónsul Franklin B. Atwood a Secretario de Estado, 28 de noviembre de 1933. NARA, RG 59, box 5767, 825.50/32. El informe lleva el sugestivo título "Chile's Plight".

<sup>22</sup> V. gr., de Embajador Hoffman Philip a Secretario de Estado, 17 de septiembre de 1937. FRUS, 1937, V, 400.

Edwards, personajes claves –sobre todo el primero– del plan de 1934, habían urdido un proyecto que hacía de los intereses extranjeros (generalmente norteamericanos) el pato de la boda.<sup>23</sup>

La Embajada, entretanto, seguía estos planes con gran atención. Ya el Departamento de Estado había primero recomendado, previo visto bueno del Departamento de Comercio, la extensión de préstamos a Chile, lo que todavía se efectuaba en mayo de 1930 sin mayores objeciones.<sup>24</sup> Sin embargo, cuando viene la suspensión de pagos, la misma Embajada se lamenta que los bancos (para la deuda de corto plazo, diferente de los bonos), usaban el nombre del Departamento de Estado ante Chile sin su autorización.<sup>25</sup> Esta deuda de corto plazo, que iba a tener un desenlace más fácil, enfurecía en todo caso a la Embajada, ya que los bancos –que también habían colocado los bonos en el mercado norteamericano– aparecían descoordinados de la acción de ella.<sup>26</sup> El Departamento de Estado se resistía a que los bancos descargaran en él la responsabilidad por la suspensión de pagos.<sup>27</sup> Era una época que en el Senado de EE.UU. también se efectuaban rabiosas acusaciones contra la irresponsabilidad de los bancos al promover préstamos que no tenían posibilidad seria de ser devueltos en las condiciones estipuladas.<sup>28</sup> Por lo demás, en 1932 los intereses norteamericanos tienen muy en claro que es mejor esperar que las condiciones en Chile mejoren antes de entablar negociaciones en torno a la deuda; un arreglo en las circunstancias del momento podría ser contraproducente para la conveniencia de los propios tenedores.<sup>29</sup> Con todo, en el período de suspensión total, hasta la presentación del plan chileno, la furia norteamericana se descarga sobre Chile, país que debiera, a sus ojos, vivir de acuerdo a sus

<sup>23</sup> De Embajador Culbertson a Secretario de Estado, 24 de febrero de 1932. NARA, RG 59, box 5769, 825.51/510.

<sup>24</sup> De Departamento de Comercio a Secretario de Estado, 9 de mayo de 1930. NARA, RG 59, box 5772, 825.51 SA 5/14.

<sup>25</sup> De Culbertson a Secretario de Estado, 11 de septiembre de 1931. NARA, RG 59, box 5769, LC 825.51/442.

<sup>26</sup> El Embajador se refiere a un préstamo de Irving Trust Co., de comienzos de 1931, que había sido expresamente desaconsejado por la Embajada. De Culbertson a Secretario de Estado, 11 de septiembre de 1931. NARA, RG 59, box 5769, 825.51/455.

<sup>27</sup> Memorandum sin firma de Office of the Economic Adviser, Department of State, a Herbert Feis, funcionario del Departamento a cargo de asuntos económicos con relevancia para América Latina, 22 de agosto de 1932. NARA, RG 59, box 5770, F.W. 825.51/565.

<sup>28</sup> En referencia al caso chileno, ejemplo favorito del Senador Hiram Johnson. De Johnson a Reed Smoot, Chairman, Senate Finance Committee, 30 de enero de 1932. NARA, RG, box 5769, 825.51/487.

<sup>29</sup> De Kidder, Peabody & Co, a Francis White, Departamento de Estado, 11 de febrero de 1932. NARA, RG 59, box 5769, LC 825.51/503. Francis White sería el mismo que posteriormente tendría un alto cargo en el Consejo de Protector de Tenedores de Bonos (FBPC).

medios. "Sería un nivel (standard) más simple, más modesto, como el que prevaleció antes de que Chile desarrollara la ambición de ser la tercera letra del grupo alfabético de naciones que confiaba ser la influencia dominante en América Latina".<sup>30</sup> Como se ve por la frase que encabeza este artículo la reacción del público norteamericano era mucho más fuerte. Un abogado le escribe al Secretario de Estado Henry L. Stimson diciéndole que así como se enviaban marines a Nicaragua, sólo el Departamento de Estado impedía que se tomaran medidas enérgicas frente a la compra de bonos depreciados en el mercado norteamericano —de lo que se acusaba a los chilenos—, que era igualmente un atentado a la propiedad.<sup>31</sup> Escasamente más moderados, los acreedores de la deuda a corto plazo, el Guaranty Trust Company y Kuhn, Loeb & Co., se dirigen al Ministro Ross protestando por la preferencia de la Caja de Crédito Hipotecario por los acreedores chilenos antes que los extranjeros; también la queja se va contra la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública ya que "no cumple con el servicio de la deuda de la Caja, a pesar del hecho de que esas obligaciones muestran la garantía del endoso de su Gobierno".<sup>32</sup> Incluso en Inglaterra, para el *Financial Times*, Chile se había unido "a las filas de los cínicos que no profesan respeto por los derechos de los acreedores".<sup>33</sup> Para Culbertson, el objetivo del Ministro Ross —sobre el cual escucharemos muchas cosas terribles— era privar a los bonos de todo respaldo y seguridad;<sup>34</sup> o repudiar lisa y llanamente sus obligaciones.<sup>35</sup> Como se ve, el ánimo con el que se podrían recibir las proposiciones chilenas era uno de amarga frustración y profunda desconfianza de parte norteamericana. Entretanto los tenedores de bono se habían organizado, con la anuencia y aparente incitamiento del Departamento de Estado, en el Foreign Bondholders Protective Council (FBPC), en el cual dos de sus más altos ejecutivos habían sido altos funcionarios del mismo, J. Reuben Clark Jr. (del célebre Memorandum Clark) y Francis White. Aunque autónomo, la interrelación no podía ser más evidente,<sup>36</sup> y una pregunta

<sup>30</sup> Thomas Bowman, Consul General, "The economic crisis in Chile in 1932", 28 de febrero de 1933. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/600.

<sup>31</sup> De William H. Surratt a Henry Louis Stimson, 27 de abril de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/573.

<sup>32</sup> Adjunta a carta de Kuhn, Loeb & Co. a Secretario de Estado, 24 de julio de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/681.

<sup>33</sup> *Financial Times*, 29 de noviembre de 1933.

<sup>34</sup> De Culbertson a Secretario de Estado, 17 de marzo de 1933. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/604.

<sup>35</sup> De Culbertson a Secretario de Estado, 3 de abril de 1933. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/608.

<sup>36</sup> Barry Eichengreen, Richard Portes, "After the Deluge: Default, Negotiation, and Readjustment during the Interwar Years", en Eichengreen, Lindert, *op. cit.*, 16.



todavía abierta es poder averiguar en qué medida efectivamente el Departamento de Estado actuaría como real mediador en los años siguientes.

Quizás esta misma atmósfera hostil haría que el Ministro de Hacienda de Chile, Gustavo Ross (1878-1961), el hombre económicamente clave en el Chile posdepresivo, presentara un plan de pago de la deuda externa que tenía más bien la forma de un ultimátum, tanto frente a la política interna chilena como frente al FBPC y al gobierno norteamericano. El Plan se basaba esencialmente en hacer aprobar por el Congreso una legislación sobre reanudación de pagos sin consultar a los acreedores. De esta manera Ross confiaba probablemente en un jaquemate que le evitaría negociaciones en las que seguramente se estancaría. La atmósfera en Chile, por otro lado —en una paradoja que los norteamericanos conocían pero no parecían estar dispuestos a reconocer plenamente—, no era la mejor para acatar la legitimidad de las deudas. Este era el otro frente con el que tendría que combatir Ross para hacer aceptable su Plan. En este sentido el Plan adoptó una estrategia de “unilateralismo”, de un “tómalo o déjalo”, tanto —quizás— por el carácter de hacer política del Ministro Ross, como sobre todo porque se daba una coyuntura política irrepetible en la cual se disponía de una mayoría (frágil) parlamentaria que permitiría presentar un *fait accompli* en los frentes interno y externo.

Agustín Edwards, un hombre estrechamente ligado a Ross en los negocios, poderoso empresario, banquero y hombre público (en estos años era Embajador en Londres, y ante la SDN en Ginebra), también culpaba a los banqueros norteamericanos en un lenguaje que a la vez exculpa a Chile de las deudas. “Las pérdidas considerables que han sufrido los banqueros americanos y algunos europeos que inundaron a Chile con ofrecimiento de dinero en el período de fantástica abundancia (de aquellos años, 1926/29)..., no son en realidad imputables a la responsabilidad nacional. ... Los banqueros son... si no los únicos, por lo menos los principales responsables del descalabro sufrido por el crédito de Chile”.<sup>37</sup> Y el genial humorista y diputado conservador Jenaro Prieto decía que cuando “los gobiernos se resisten a endeudarse, los banqueros los persuaden a la fuerza de comisiones. Realizada la feliz operación, proceden a colocar los bonos entre sus clientes..., (y si ya no se les puede pagar) es porque ya hemos cedido nuestras industrias principales y casi todo lo que nos quedaba a otros inversionistas extranjeros más afortunados que ellos”.<sup>38</sup> Si estas opiniones, particularmente las humoradas de este último, representaban una

<sup>37</sup> Agustín Edwards, “Ética bancaria”. *El Mercurio*, 30 de junio de 1933.

<sup>38</sup> P. (Jenaro Prieto), “Carta a Mr. Johnson” (Hiram Johnson), *El Diario Ilustrado*, 12 de febrero de 1932.

reacción mental colectiva por mucho que, como veremos, se hablase del "honor de pagar", el pago de la deuda externa no figuraba entre los imperativos morales de los chilenos. De allí que al Plan de Ross le estuviese reservada una implacable oposición retórica en el Chile de los 1930, donde además se instalaba una cultura política "antiimperialista". A pesar de lo que denostarían contra el Plan de Ross, la Embajada norteamericana estaba consciente (como veremos, no siempre) que cualquier otro gobierno, "ya sea más 'izquierdista' o más 'Nacista' en composición",<sup>39</sup> tendería a desconocer sus obligaciones externas. Además, según el ejecutivo en Santiago del First National City Bank, en Chile existiría "una fuerte ideología de deudor para no pagar nada de las deudas externas", sobre todo si se ve que hay países europeos que no pagan sus deudas.<sup>40</sup> El ánimo de Washington no podía ser más negativo y pesimista en torno a la posibilidad de una reanudación de pagos.

#### EL LANZAMIENTO DEL PROYECTO CHILENO Y LA PRIMERA REACCIÓN DE EE.UU.

Gustavo Ross diseñó su Plan para reanudar los pagos de la deuda aparentemente en total discreción. Sin embargo, y presumiendo de antemano que el hueso duro de roer sería el Gobierno norteamericano y sus tenedores de bonos representados por el FBPC, reveló al Embajador de EE.UU. y al personal superior de la Embajada el contenido del proyecto de ley en un almuerzo el 3 de octubre de 1934.<sup>41</sup> Poco después, el 22 de octubre, envía el proyecto a la Cámara. La Embajada pone instantáneamente el grito en el cielo, y considera que el proyecto de Ross es "altamente objetable e injusto (unfair) en su totalidad",<sup>42</sup> pues en la reunión del 3 de octubre no había quedado en claro que el proyecto consistiría en una oferta unilateral.

El proyecto en cuestión y la ley posterior, Ley 5.580, que contenía el proyecto original casi en su totalidad, consistía en unas pocas disposiciones claves. Se comprometía en primer lugar a que la totalidad de las entradas fiscales del cobre y del salitre serían destinadas al pago de la deuda. La deuda consistía en aquella directa e indirecta contraída por el Estado, más la contraí-

<sup>39</sup> De Winthrop R. Scott, Segundo Secretario, a Secretario de Estado, 4 de mayo de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/663.

<sup>40</sup> De Winthrop R. Scott a Secretario de Estado, 28 de mayo de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/670.

<sup>41</sup> De Embajador Hal Sevier a Secretario de Estado, "estrictamente confidencial", 3 de octubre de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/693.

<sup>42</sup> De Embajador Sevier a Secretario de Estado, 23 de octubre de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/699.

da por las municipalidades. La mitad de esas entradas o rentas serían destinadas al pago de intereses de los bonos, en cantidad no superior a lo que a cada uno le corresponda dentro de esa parte. La otra mitad se dedicaría al rescate o amortización de bonos. La suma correspondiente a los bonos cuyos tenedores no aceptaren este ofrecimiento se sumaría al 50% dedicado al rescate o amortización. La Caja Autónoma de la Amortización de la Deuda Pública sería la entidad encargada por la ley de efectuar estas operaciones. Por último, y la disposición más controvertida en los años siguientes, dice relación con los nuevos términos del contrato: "La aceptación por el tenedor de bonos del pago de un cupón en la forma establecida... extinguirá la primitiva responsabilidad del deudor, quien sólo quedará comprometido en los términos de la presente ley".<sup>43</sup> Esta última disposición sería interpretada por los norteamericanos como la legalización de un virtual repudio de las obligaciones externas. Para Washington y para el FBPC esto era inaceptable.

Antes de ver el desarrollo de la parte chilena de la historia, examinemos primero la apreciación de la Embajada, contenida principalmente en largos memoranda del 24 y del 31 de octubre. El gran argumento chileno se refería a que ponía a disposición de los acreedores los ingresos de sus dos principales fuentes de entradas (de hecho el 80%), ya que éstas habrían constituido la "garantía" que en su momento permitió contraer las deudas. Para la Embajada "el argumento del Ministro tiene un aire superficial de plausibilidad, pero es completamente engañoso ('specious') cuando se consideran los verdaderos hechos de la situación". Los préstamos, dice la Embajada, fueron efectuados considerando el crédito chileno, y no fueron puestos expresamente en relación a los dos ingresos, el cobre y el salitre; Chile tenía un buen récord como deudor y ello habría sido lo que dio confianza a los tenedores de bonos.<sup>44</sup> Las entradas que Chile ha dispuesto para el pago de la deuda son insuficientes; la Embajada piensa que por concepto de cobre ingresarán alrededor de dos millones de dólares al año y una cantidad ligeramente menor por el salitre, totalizando, presumiblemente, no más de 4 millones de dólares al año, lo que significaría un pago de interés menor al 1% anual frente a un 6-7% promedio de interés original de los bonos (estimación que, como veremos, sería incluso conservadora). Tampoco la oferta chilena representaría la verdadera capacidad de pagos de Chile.<sup>45</sup> Además la amortización y rescate de bonos se dirigiría

<sup>43</sup> *Recopilación de Leyes*, Santiago, 1935, tomo XXI, 116-118.

<sup>44</sup> De Robert M. Scotten a Secretario de Estado, 24 de octubre de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/701.

<sup>45</sup> De Robert M. Scotten a Secretario de Estado, 31 de octubre de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/710. Por otra parte, dentro de Chile una de las críticas más reiterada al Plan le echaría en cara justamente el haber comprometido el cobre y salitre. "Nosotros, en cambio,

más bien a la compra en el mercado abierto de bonos depreciados, antes que a su rescate a la par (generalmente por sorteo); el gobierno chileno, además, no tiene interés en la industria del salitre, y puede imponer nuevos tributos al cobre, evaporando los que se destinan al pago de la deuda. Por lo demás, este proyecto, el Plan, es paralelo a otro que divierte fondos antes destinados al pago de la deuda hacia obras públicas (de hecho fondos acumulados en pesos), y que es a la vez la diversión política con la que el Gobierno piensa hacer, aprobar el Plan en el Congreso; el presupuesto nacional ha ido subiendo y fácilmente se podría añadir un impuesto que subiera el interés pagado a los tenedores de bonos. Finalmente, y aquí estará el quid de la disputa hasta 1938, la extinción de la primitiva responsabilidad del deudor era vista como una suerte de repudio de la deuda, como una situación de total indefensión del tenedor.<sup>46</sup>

El FBPC también se distanció tempranamente del Plan. Aunque señala apreciar el gesto chileno de querer reanudar los pagos, añade cuidadosamente que se debe consultar a los tenedores de bonos y además tener en cuenta otros medios de pagos que el salitre y el cobre; si todas las amortizaciones fueren hechas a la par (con pago íntegro, por lo tanto, de deuda original) ello daría mayor confianza.<sup>47</sup> Evidentemente el FBPC tomaba posición para negociar, mientras la Embajada hervía de rabia por lo que miraba como una disposición de pagar por bajo de lo que el país —ahora recuperado en su opinión— podía efectuar “sin gran sacrificio”. Lo que pasa ahora es que el Gobierno paga a los deudores internos y elude las obligaciones externas.<sup>48</sup> Tras la presentación del Plan el Departamento de Estado, ante el requerimiento del FBPC, inmediatamente se coordina con éste y envía instrucciones a la Embajada de que señale a los chilenos que en el Comité de Tenedores reina “incertidumbre y aprensión”. Y añade cándidamente que les exprese que “el Consejo es una organización responsable formada por personas desinteresadas y muy respetadas en este país... y que si bien el Consejo no tiene conexión con este Gobierno, fue

---

hemos otorgado voluntariamente una garantía específica, que nadie nos pedía, sobre tres de nuestras mayores fuentes de ingresos nacionales: el salitre, el yodo y el cobre. En virtud de la Ley 5.580... las hemos dejado vinculadas al pago de la deuda externa, por más de una generación”. El salitre se producía junto al yodo y eran considerados productos paralelos para los efectos del pago de la deuda. Jorge de la Cuadra Poisson, *Magia Financiera*, Santiago: Ercilla, 1938, 79.

<sup>46</sup> De Malwin L. Bohan, Commercial Attach, a Secretario de Estado, 31 de octubre de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/710.

<sup>47</sup> De J. Reuben Clark Jr., President of Council, FBPC, a Ministro de Hacienda Agustín (sic) Ross, 31 de octubre de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/711.

<sup>48</sup> De Robert M. Scotten a Secretario de Estado, 31 de octubre de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/710.

formado como resultado de un incentivo gubernamental".<sup>49</sup> A su manera, la presentación chilena del Plan se preparaba también para su "negociación" con los actores norteamericanos mediante una oferta unilateral que no dejaba espacio a la negociación.

#### PRESENTACIÓN Y DEFENSA DEL PLAN

De hecho, el Plan tenía que formularse de acuerdo a los oídos, tanto norteamericanos como chilenos, lo que no podía ser más contradictorio. El Mensaje a la Cámara –por donde empezaba la tramitación– citaba, cita que sería recurrente en los chilenos, una declaración de The American Debt Funding Commission de 1925, que señalaba que el "principio de la capacidad de pago no requiere que el deudor cubra sus obligaciones en toda la integridad de sus capacidades presentes y futuras... Debe serle permitido preservar y mejorar su situación económica...".<sup>50</sup> Aquí aparece el centro de la argumentación chilena –y del deudor internacional *per se*, añadiríamos–, que Chile sólo presentaría un plan de pago que efectivamente pueda cumplir de acuerdo a su capacidad.<sup>51</sup> El Mensaje se inicia con un postulado que se convertiría en el foco de ataque favorito de la oposición: "Consolidada la situación política y mejorada visiblemente la situación económica del país...". El timbre de orgullo de la administración Alessandri-Ross consistía precisamente en la realidad que se escondía tras esta declaración. Sus puntos siguientes se refieren a la tradición de cumplimientos externos del país; a la necesidad de recuperar el crédito externo, especialmente para impulsar las exportaciones; que el mecanismo escogido, además, incentivará a los deudores a promover las exportaciones chilenas básicas, cobre y salitre, a los cuales precisamente se les han impuesto trabas arancelarias y de otro tipo; finalmente se repetía la tesis de que habían sido precisamente las exportaciones de cobre y salitre, con las rentas fiscales que producían, las "que caucionaban adecuadamente tales inversiones (los bonos)".<sup>52</sup> La promoción de exportaciones vía pago de deuda, vinculada a cobre y salitre, constituiría otro punto central del discurso de Ross para defender el compromiso de esas dos fuentes de exportación.

<sup>49</sup> De Secretario de Estado a Embajada, 3 de noviembre de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/706.

<sup>50</sup> *El Mercurio*, 21 de octubre de 1934.

<sup>51</sup> Tal como Ross le había dicho a John Williams, de que se presentaría un proyecto que Chile pudiese efectivamente cumplir y que correspondiera a la capacidad de pagos del país. De Robert M. Scotten a Secretario de Estado, 31 de octubre de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/710.

<sup>52</sup> *El Mercurio*, 21 de octubre de 1934.

El proyecto, el Plan, fue debatido primeramente en la Comisión de Hacienda de la Cámara. El informe de mayoría, de abrumadora mayoría, está firmado por 9 diputados, representados por un amplio espectro. Un primer dato que debe ser tenido en cuenta: la votación no seguiría líneas partidarias estrictas, sino que de acuerdo a un alineamiento tendencialmente izquierda (contra) vs. derecha (a favor), dio lugar para el voto individual, lo que terminaría por asegurar un amplio apoyo al Plan. Algunos radicales, los liberales y conservadores, en general apoyaron el proyecto. Pero críticos vehementes salieron de las filas radicales e incluso de la derecha, como veremos. Esta situación no era del todo atípica al sistema político chileno. Pero el contexto era que en esos mismos meses los radicales, o una mayoría de sus líderes, comenzarían a caer en amarga oposición al gobierno de Alessandri, no en último término por la política de Gustavo Ross, y con ello desaparecería el margen para la votación individual. Pero al parecer, en diciembre y enero de 1934/35, la situación era bastante fluida como para poder el Gobierno contar con los votos para una victoria rotunda en relación al Plan.<sup>53</sup>

El contenido del informe de mayoría<sup>54</sup> gira en torno al desarrollo de algunas ideas básicas que ya estaban en el Mensaje gubernamental. La afirmación central y casi exclusiva señala que las deudas deben pagarse, tanto para evitar represalias como porque los préstamos se contrajeron según "la inteligencia de que serían pagados con puntualidad", y que su garantía estaba en las rentas fiscales del salitre y del cobre. También reza el informe que el ministro de Hacienda logró convencer a la Comisión, con una excepción, de "las ventajas que representa para el país la reanudación" de pagos.<sup>55</sup> Al defender más adelante el vocero de la mayoría el Plan, todavía con apoyo radical,<sup>56</sup> aunque su posición era incómoda por razones de política general, vuelve a señalar que la Comisión participó del criterio de Ross de que el "pago de la deuda debe re-

---

<sup>53</sup> Se escuchan lamentos contra el exceso de historia política. Pero para el siglo XX ésta está extrañamente poco investigada. Para el problema se puede encontrar algo en Tomás Moulian, Isabel Torres Dujisin, *Discusiones entre Honorables. Las Candidaturas Presidenciales de la Derecha 1938-1946*, Santiago, Flacso, 1988, 43-65. Sofía Correa, "Arturo Alessandri y los partidos políticos en su segunda administración", en Claudio Orrego et al., *7 Ensayos sobre Arturo Alessandri Palma*, Santiago: ICHEH, 1979, esp. 437-442.

<sup>54</sup> Los diputados que apoyaron el proyecto de ley del Ministro Ross fueron: José Ríos Arias (liberal), Alejandro Dusailant (liberal), Carlos Roberto Elgueta (radical), Joaquín Prieto Concha (conservador), Gregorio Amunátegui (liberal), Enrique Alcalde (conservador), Manuel Cornejo (x), Nicasio Retamales (democrático), Gabriel González (radical, el futuro Presidente). *El Mercurio*, 19 de diciembre de 1934.

<sup>55</sup> *El Mercurio*, 19 de diciembre de 1934.

<sup>56</sup> De hecho los radicales de la Comisión de Hacienda tenían el apoyo de la Junta Central del Partido, a comienzos de diciembre de 1934. *El Mercurio*, 5 de diciembre de 1934.

percutir favorablemente en el consumo de salitre y cobre chilenos". Y abre sus palabras con grandilocuencia: "El respeto a la fe de los contratos es el más alto exponente de la civilización humana...".<sup>57</sup> Honor de Chile y conveniencia para sus materias primas serían los puntos centrales de los defensores del proyecto.

El informe de minoría también adelantaba los puntos centrales del discurso opositor al Plan. Lo presentó solitariamente el diputado radical socialista (?) Carlos Vicuña Fuentes para quien el Estado no debe "subordinar el cumplimiento de sus obligaciones a un subjetivismo sentimental... por el afán de satisfacer... sus compromisos pecuniarios". Ridicularizar y mostrar el absurdo del principio del "honor" sería el argumento más empleado por los oponentes del Plan. "Los Estados como los individuos deben sin duda pagar sus deudas, pero no en virtud de un sagradismo sentimental o religioso sino por la necesidad de conservar su crédito y de hacer honor a su propia firma en la medida de lo razonable y justo para fomentar la reciprocidad y cordialidad en las relaciones internacionales". Finalmente, Vicuña hace una proposición algo audaz de comprar los bonos de manera anónima, depreciados, y de esta manera reducir tremendamente el pago de las deudas.<sup>58</sup> Insólita proposición, como si una actitud tal hubiese dado posibilidades al país de integrarse al sistema financiero internacional, pero iluminadora de las categorías con las cuales en el país la clase política barajaba su interrelación con aquél. También esta proposición refleja una imagen común entre quienes recuerdan este asunto de que Chile, como política oficial de Estado, aunque inconfesada, compró bonos depreciados. Esto era difícil, ya que una compra masiva los hubiese hecho subir de precio, y porque no hemos encontrado rastro de una iniciativa que hubiera sido sumamente peligrosa, salvo la misma oferta del Plan de amortizar los bonos.

¿Podemos sistematizar las argumentaciones generales de los partidarios del proyecto? Ante la carencia de fuentes que nos den la ruta de la estrategia mental del Gobierno en el período previo y en esta fase crucial del desarrollo de la discusión, las argumentaciones públicas del Ministro Ross y de sus aliados claves en la prensa y en el Congreso nos pueden abrir a las cavilaciones privadas que presuntamente sólo las fuentes confidenciales pueden revelar.<sup>59</sup> Para ello hay que considerar los debates en la Cámara y en el Senado como una unidad, aunque las discusiones esenciales se dieron en la primera.

<sup>57</sup> *El Mercurio*, 7 de enero de 1935.

<sup>58</sup> Cit. por José Carril, *op. cit.*, 61-66. En aparente paradoja, Vicuña apoyó a Ross en 1938.

<sup>59</sup> Sobre lo apresurado de este criterio que confía sólo en el grado de "confidencialidad" de la fuente, cfr. Joaquín Fernandois, *Chile y el Mundo 1970-1973. La Política Exterior del Gobierno de la Unidad Popular y el Sistema Internacional*, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1985, 21 y ss.

La defensa de Ross es escueta y magra en sus razonamientos, muy en concordancia con el escaso esfuerzo retórico que mostraba el Ministro hacia lo público. Su lenguaje se limitó a unas pocas andanadas de defensa. "El gobierno tenía derecho, en vista de los magníficos resultados que esa ley ha dado, a esperar que los honorables diputados que la atacaron fuesen en el futuro más prudentes ante la magnitud de su fracaso". Imposible encontrar en enero de 1935 los "magníficos resultados" o el "fracaso". Como correspondía a su personalidad, denotó maestría en el manejo de cifras, y corrige no sin soberbia un error en los cálculos del diputado conservador Enrique Lira Urquieta, opuesto al Plan, pero añade que: "se sentía más cerca de los diputados de la izquierda que han impugnado el proyecto porque juzgan el sacrificio demasiado grande", antes que pensar que pagar no prestigiaba, como afirmaba, era lo que se escondía en la argumentación de Lira. "El Ministro de Hacienda, dice Ross, ha dedicado la mayor parte de su vida al estudio de las cuestiones económicas y consagrado, durante sus dos años de la estadía en el Gobierno, sus desvelos a conseguir la mejor solución de este grave problema. Por ello me siento autorizado para dirigirme a aquellos honorables diputados que, por ejercer actividades totalmente ajenas a este género de cuestiones, no hayan podido formarse una convicción definitiva sobre lo que más conviene hacer".<sup>60</sup> Nuevamente esa soberbia, esta vez la del especialista frente a los implacables y emocionales impugnadores del Plan, que más adelante examinaremos. Pero en su conjunto, la coherencia de Ross está más bien en su actuación como impulsor del Plan antes que en su presentación, perdida en la vehemencia de las críticas.

El razonamiento de *El Mercurio*, al que debemos suponer para efectos prácticos como vocero del Gobierno, dada la estrecha concomitancia de su propietario, el Embajador Agustín Edwards McClure, con Ross y con Alessandri, representa en todo caso una reafirmación de los contenidos semánticos del Mensaje inicial. No se puede servir la deuda en su integridad, dice, pero se manifiesta la voluntad de pagar. El vincularla a las rentas fiscales del cobre y salitre es lo único razonable, ya que "en ellas estribó moralmente la garantía de los suscriptores de títulos".<sup>61</sup> Además pagar el título en su integridad significaría premiar a los especuladores que lo han adquirido, ya que los tenedores originales hace tiempo que ya habrían hecho la pérdida.

Para otros defensores, el tema del honor era destacado profusamente. Ante el ejemplo que esgrime alguien acerca de que EE.UU. no pagó los bonos de la Independencia, el conservador Horacio Walker Larraín exclama: "¿O cree Su

<sup>60</sup> BSC, 14 de enero de 1935.

<sup>61</sup> *El Mercurio*, 20 de diciembre de 1934.



Señoría que nosotros nos debemos colocar por debajo de ese pueblo? ¿No sería mejor que siempre tremolara más alto la estrella solitaria de nuestro pabellón que las muchas estrellas de aquella nación?".<sup>62</sup> O con sarcasmo representa la misma idea el diputado Juan de Dios Valenzuela, un radical socialista que, sin embargo, afirma la necesidad de pagar: "No hay que pagar, hay que ser tramposo. Hay que ser desvergonzado para no pagar; cuando se debe, en toda la Tierra se paga. ¡Hay que trampear entonces!".<sup>63</sup> El mismo Walker alude al ejemplo de la guerra civil de 1891, cuando ambos bandos se comprometieron ante Londres a asumir las obligaciones del país.<sup>64</sup> El diputado liberal Alejandro Dussaillant dice que por "conciencia y conveniencia" se debe pagar. "Este es el caso de Chile que para mantener su honor y prestigio debe apresurarse a pagar algo siquiera de lo que adeuda, ya que está manifiestamente en estado de hacerlo, y lo debe hacer por conveniencia económica, pues el gasto de querer pagar que, con sabia previsión nuestro Gobierno nos aconseja, nos facilita las puertas de los mercados extranjeros para la colocación de nuestras materias primas".<sup>65</sup> Y también *El Mercurio* afirma que la señal "más elemental de que un Estado pertenece a la comunidad de los pueblos civilizados es que cumple sus compromisos internacionales", y no permanecer en una "vergonzosa situación".<sup>66</sup> El "honor" tiene un público nacional como destinatario, sobre cuyo probable significado hablaremos después. La conveniencia para el comercio exterior también puede ser enfocada de esta manera, pero también denuncia un remanente retórico de la vinculación de la economía nacional con el sistema económico internacional y sus fuerzas impulsoras. Esto en un momento en el que la clase política, incluida la derecha, viraba decididamente hacia un sistema de "desarrollo hacia dentro",<sup>67</sup> y por ello lo calificamos como "remanente". También probablemente enuncia una suerte de resistencia contra la crítica que se efectuaba a los sectores conservadores, por medio de la subcultura que facilitó la instalación del Frente Popular. Este conservantismo está atemorizado que los compromisos legales pueden ser socavados por un atenerse a principios universales que proclaman una redistribución de los bienes en Chile.

Pero asimismo esta defensa, en general políticamente deslucida, mostraba cómo el mapa mental de los sectores conservadores había perdido impulso y hálito ideológico. En suma había una crisis de legitimidad manifestada en la

<sup>62</sup> BSC, 9 de enero de 1935.

<sup>63</sup> BSC, 8 de enero de 1935.

<sup>64</sup> BSC, 9 de enero de 1935.

<sup>65</sup> BSC, 19 de enero de 1935.

<sup>66</sup> *El Mercurio*, 6 de febrero de 1935.

<sup>67</sup> De acuerdo a la ya clásica terminología desarrollada a partir de Aníbal Pinto, Chile. *Un Caso de Desarrollo Frustrado*, Santiago: Universitaria, 1973.

pérdida de un "proyecto", como han sostenido Moulian e Isabel Torres.<sup>68</sup> Pues tras las afirmaciones de que el tema de la deuda era comprendido sólo por especialistas, "los que lo han estudiado a fondo", quienes unánimemente lo apoyaban, como manifestaba el diputado conservador Enrique Alcalde, estaba el intento de separar a la economía de la política,<sup>69</sup> con el paradójal resultado de desguarnecer la defensa política de la economía. Ross y los partidarios del Plan parecían estar seguros de su aprobación,<sup>70</sup> y puede que por ello no perdieron muchas energías en su defensa, como las que tendrían que mostrar frente a EE.UU., pero en este debate de la deuda ello fue síntoma de una debilidad que le costaría la elección en 1938.

Los argumentos de los oponentes del Plan eran variados e incluso contradictorios, pero no les faltaba espectacularidad ni coherencia discursiva. En primer lugar, para los retóricamente moderados, el pago supondrá, según ya lo había adelantado Carlos Vicuña Fuentes, un rescate bajo la par, como lo dice el diputado radical Pedro Opitz. Para éste se debe pagar, pero más adelante, "de aquí a unos dos o tres años, después de un breve respiro de alivio".<sup>71</sup> Que los banqueros que proporcionaron o canalizaron los préstamos son los responsables de la situación es repetido por Enrique Lira Urquieta, en una de las más persuasivas críticas –insistimos, desde el punto de vista retórico– al Plan. Lira vuelve sobre la repetida objeción de que los bonos están depreciados, que sus propietarios actuales no esperan recibir ni el 10% de su valor original, "no podemos pagar por ningún concepto más de lo que su deuda vale en Bolsa", y Chile debe operar como otros países que han logrado la anulación de sus deudas, para lo cual cita nada menos que a Keynes, y pone como ejemplo a Italia con Mussolini. Además el esfuerzo de Chile –y en esto Lira sería profético– no sería reconocido en el exterior. El Plan no prestigia al país, "no arregla el problema del pago de la deuda externa, porque nosotros solos no podemos arreglarlo". Hay que esperar para reanudar los pagos; si se hace ahora Chile no recibiría ayuda, puesto que se le miraría como un deudor que devuelve lo que se le antoja. "Seguramente, si mañana tenemos cualquier dificultad, habrá que recurrir al crédito exterior... y entonces se nos dirá: Seño-

<sup>68</sup> Moulian, Torres, *op. cit.*, 62.

<sup>69</sup> Alcalde, incluso se jacta de que el Partido Conservador entrega absoluta libertad a sus parlamentarios en materias económicas, de lo que sería prueba la oposición al Plan de parte de Lira. *BSC*, 17 de enero de 1935.

<sup>70</sup> Como le reprochaban continuamente los críticos del Plan. Cfr. la genial revista de sátira política *Topaze*, 7 de noviembre de 1934, se refiere a la débil defensa del Plan que efectuó el Gobierno. "No está bien que cuando se trata de negocios de esta especie no procure el gobierno explicar a la masa del país, en forma clara y sencilla, uno de los puntos más importantes de la gestión gubernativa".

<sup>71</sup> *BSC*, 9 de enero de 1935.

res, ustedes acostumbran a pagar diciendo que pagan lo que se les da la gana y no les prestamos si no arreglan también lo anterior".<sup>72</sup>

Días después se produjo en la Cámara un agrio debate entre Ross y Lira, cuando el primero le enrostró un error en las cifras, que Lira reconoció, pero al que el Ministro reaccionó con furor (aunque reconociendo en Lira la "medura de su forma"), y fue allí cuando señaló que prefería las críticas de la izquierda. Podemos percibir la violencia del debate en un pequeño texto:

(Ross) "El honorable diputado ha afirmado varias veces... que hubiese sido muy preferible traer a la Cámara un acuerdo finiquitado con los banqueros. Este consejo emana indiscutiblemente de su poca experiencia comercial.

(Lira) Es muy posible, señor Ministro.

(Ross) El acuerdo tendría que haberse buscado no sólo con los banqueros sino también con los diferentes representantes de los tenedores de bonos.

(Lira) En mi vida he venido a la Cámara a hacer comercio...

(Ross) A estas cuestiones hay que aplicarles las fórmulas del comercio.

(Lira) Lamento no estar de acuerdo con el señor Ministro al respecto. No creo que los países puedan aplicar el criterio a que se refiere el señor Ministro.

(Raúl Ferrada, del Partido Democrático Socialista) Criterio de mercaderes, que quieren hacer negocio con el pago de la deuda.

(Ross) ¡Cállese la boca! ¡No sea necio!"<sup>73</sup>

Disputa reveladora. En primer lugar de lo agrio del debate político nacional y de la espesa red de sospecha que la oposición al Gobierno (y también en sus propias filas) lograría hacer recaer sobre la actuación de Gustavo Ross, manto del cual no lograría liberarse, en lo que coadyuvaría su propio carácter no poco altanero y la seguridad en sí mismo de la que hacía gala, junto a sus escasas dotes de comunicador. Pero también la disputa es reveladora de otro punto, el carácter eminentemente moral y moralista que adquiere la crítica al Plan, junto a los argumentos de inconveniencia (el país no puede pagar; los bonos no valen tanto). La relación con EE.UU. es filtrada, en la conciencia de los críticos, por una suerte de (en ocasiones indefinido y vago) "antiimperialismo".<sup>74</sup> Por último, reveladora por la concepción eminentemente comercial que el mismo Ross trae a la política, y que es la manera como enfoca el Plan, como una suerte de oferta o maniobra comercial a la cual habrá de adecuarse la

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *BSC*, 14 de enero de 1935.

<sup>74</sup> El mismo Lira Urquieta alude a lo poco que puede esperarse de los inversionistas norteamericanos. *BSC*, 9 de enero de 1935.

demanda, como una oferta por sobre todo conveniente al país. Esto refuerza más la idea de calificar de "unilateralista" la estrategia "negociadora" de Ross. Que fuera "negociación" no era precisamente la opinión de los norteamericanos.<sup>75</sup>

Finalmente estaría un tipo de crítica "radical", de la izquierda "antiimperialista", que rechazaba la postura de las críticas anteriores a cambio de un postulado revolucionario. Es el capitalismo el que no puede producir y ahí radica el origen de las horribles miserias que afligen al pueblo; por ello no se puede pensar en pagar. Ross sería en lo sustancial un extranjero que impone un plan dañino para el país. Ross despreciaría a los "nativos" cuya doctrinaria sería la de "favorecer a los intereses extranjeros":

"Realizada esta labor salvadora para los intereses extranjeros; pero profundamente dañina para los intereses nacionales. ¿Para qué sacrificarse más? Ahora corresponde un viaje a Europa, ahora corresponde un viaje a Europa en un lujo transatlántico comiendo bien y bebiendo buen champán y los nativos... allá ellos con el tifus exantemático".<sup>76</sup>

Así se expresaba un diputado socialista, Humberto Casali; el argumento *ad hominem* se convierte en el corazón semántico de la crítica. No lo es menos en su correligionario Carlos Alberto Martínez: "Creo que el ser especulador no es castigado por la ley en este país, es tolerado en Chile y prueba es que el señor Ministro está sin castigo ninguno. Por eso deseo saber si al decir especulador se ofende al Ministro de Hacienda".<sup>77</sup> Especulación pura se presenta para Martínez el Plan, y además ello sería parte de una especulación personal de Ross. Para el diputado comunista José Vega la crisis de Chile estaría originada en la crisis de los países capitalistas, lo que no puede ser remediado por ningún pago de la deuda, si es que el fin es el de aumentar las exportaciones. El Plan "provoca indignación, el odio de las masas trabajadoras, las empuja hacia la lucha de clases revolucionaria... (la) primera chispa la

<sup>75</sup> Este debate era seguido con gran atención por la Embajada, en donde se anotaba con gran indignación que Ross sostenía que poco se daba a los acreedores. ¿Dónde está entonces el sacrificio de Chile? se preguntaba un informe a Washington. También se extraña del silencio de la mayoría que presuntamente aprobará el Plan. De Robert M. Scotten a Secretario de Estado, 15 de enero de 1935. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/734.

<sup>76</sup> BSC, 8 de enero de 1935. Si bien no de una perspectiva antiimperialista o marxista, ni nacionalista, no menos "radical" podría ser el tipo de oposición al Plan expresado por el ex Ministro de Hacienda Enrique Zañartu Prieto, quien enrostra a los legisladores de "cobardía moral" por aceptar un plan de pagos mientras Chile tiene un alto coeficiente de muertes relacionadas a la pobreza. En "Cobardía Moral", *Hoy*, 18 de enero de 1935.

<sup>77</sup> BSC, 15 de enero de 1935.

constituye el proyecto Ross". Su posición, señala, es diferente a la de la "oposición burguesa". "La deuda externa no debe ser pagada ni ahora ni nunca". El proyecto contrario a la deuda la sintetiza en una frase que culmina con una cita de Lenin, y que refleja bien el espíritu del comunismo chileno y mundial (aunque no de toda la izquierda chilena) en los albores del Frente Popular:

"Solamente la dictadura democrática revolucionaria del proletariado y campesinado que se implantará a través de la revolución agraria, antiimperialista, junto con expropiar sin indemnización las grandes empresas extranjeras y las haciendas de los terratenientes criollos, será capaz de decirle a los magnates de la banca de Nueva York y Londres: 'El Poder soviético de los obreros y campesinos no pagará a ustedes ni un solo centavo de las deudas que contrajeron nuestros explotadores' ".<sup>78</sup>

En las décadas siguientes no se volvería a escuchar una propuesta tan radical; pero con todo es representativa de una tendencia que iba imponiendo su lenguaje en un amplio espectro de la política chilena. Aunque no podía detener la aprobación de la Ley 5.580 y la puesta en práctica del Plan, sí podía ayudar a la instalación de un ideologema sobreentendido que pondría límites a la relación de Chile con el sistema económico internacional.

Efectivamente, el 17 de enero la Cámara aprobó por 64 votos contra 43 el proyecto de la Ley 5.580. Cuatro conservadores votaron en contra frente a 21 que lo hicieron a favor; de esta última manera lo hicieron la totalidad de los liberales y 4 radicales, frente a 16 radicales que lo hicieron en contra. Pero este partido, eje de la política chilena, estaba dividido en varias fracciones, algunas de las cuales votaron a favor del proyecto.<sup>79</sup> En todo caso, como se ve, se dio una cierta polaridad izquierda-derecha, estando esta última en amplia mayoría, lo que debe haber ayudado a la parca propaganda que el Gobierno y sus partidarios efectuaron acerca del Plan. En el Senado el proyecto es presentado el día 29 de enero y despachado rapidísimamente; las líneas partidistas se hacen más claras, ya que en esos días la ruptura entre los radicales y el Gobierno se hizo más completa por motivos bastante ajenos al Plan. La oposición se ausenta del recinto del Parlamento y el Plan es aprobado por unanimidad (de hecho por una minoría de 17 senadores, que eran los que estaban presentes) el día 30 de enero. Los radicales esta vez actúan como partido, y dan un giro total a su postura en la Cámara en diciembre, y los senadores de izquierda emiten

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> De Robert M. Scotten a Secretario de Estado, 23 de enero de 1935. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/735.

una declaración en la que consta que "el país entero repudia porque no está en situación de pagar".<sup>80</sup> La votación del Senado sólo fue un apéndice al debate real que se dio en la Cámara, pero reflejaba lo difícil que sería un acuerdo de reanudación de pagos mientras transcurriera más tiempo, a medida que la política chilena se iba polarizando para las elecciones de 1938, en un ambiente cargado de pasión ideológica.

#### EL FRACASO DE LAS "NEGOCIACIONES" DE 1935

Como anotábamos antes, la Embajada seguía con interés el factor de política interna en la actitud de Ross, pero en su conjunto ni el gobierno norteamericano ni el FBPC lo tomaban en cuenta dentro de su ecuación negociadora. Antes bien, veían las alusiones chilenas a las dificultades políticas internas con las que tropezaba el Plan como parte de una estratagema de Ross para negociar (mejor dicho, imponerse) ante el FBPC. Lo que Ross perseguiría sería aprovecharse de la situación desmedrada de Chile para obtener la anulación de parte de la deuda.<sup>81</sup> En sus informes la Embajada no teme contradecirse al afirmar a continuación que Chile podría aportar más a partir de su presupuesto regular que tendría superávit. En general, la parte norteamericana se prepara para el argumento que emplearán los chilenos en las "negociaciones" que se avecinaban, particularmente ante las declaraciones de Ross acerca del vínculo materias primas de exportación y pago de deuda, así como de la idea que es el único proyecto que hubiera sido aprobado por el Congreso.<sup>82</sup> El motivo real que se esconde en las argumentaciones de Ross, para los norteamericanos, sería que en realidad nada se sacaría de esas industrias, ya que nuevos impuestos socavarían la base de los destinados a las rentas fiscales a los que se refiere el Plan.<sup>83</sup> Dos semanas después el Canciller Miguel Cruchaga, a no dudarlo como mensajero convencido de Ross, responde que la situación política hace imposible "cualquier nuevo ofrecimiento, aunque sea profórmula", ya que el Congreso podría sentirse engañado; prefería romper las negociaciones a seguir por ese camino.<sup>84</sup> El radio de acción del que Ross disponía en 1935 era

<sup>80</sup> BSC, 6 de febrero de 1935. También Carril, *op. cit.*, 77s.

<sup>81</sup> De Robert M. Scotten a Secretario de Estado, 6 de febrero de 1935. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/746.

<sup>82</sup> *La Unión*, 5 de febrero de 1935.

<sup>83</sup> De Robert M. Scotten a Secretario de Estado, 6 de febrero de 1935. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/746.

<sup>84</sup> De J. Reuben Clark a Canciller Miguel Cruchaga, 15 de enero de 1935. NARA, box 5770, 825.51/731.

reducidísimo y ello determinaba que las “negociaciones” terminaban en ese punto.

El argumento que vinculaba las materias primas con el pago de la deuda era lo suficientemente alarmante como para que el propio FBPC manifestara su protesta ante el Canciller chileno.<sup>84</sup> Y antes del comienzo de las negociaciones mismas, el FBPC le fija a Cordell Hull las condiciones (en todo caso dice “suggestions”) según las cuales negociará, esto es, que no se deben efectuar amortizaciones de los bonos, sino volcarse al pago de interés, el que, concede, puede reducirse a un 3,5% (el interés real que pagaría Chile, y que ya se preveía en 1935, era de un 0,47%), del que el 1% sería en dólares y el resto depositados en pesos en Chile como crédito.<sup>85</sup> Como se habrá visto del debate anterior y de los fondos de los cuales estaba dispuesto –y capacitado– el gobierno chileno, estos términos aparecían inaceptables. Pero todos estos temores y juicios no eran más que maniobras previas para la negociación que vendría en Nueva York.

Efectivamente, el gobierno chileno sabía que no tenía oportunidad de poner en ejecución el Plan sin algún tipo de acuerdo con el FBPC, y éste a su vez, como lo hemos visto, hasta cierto punto *alter ego* del Departamento de Estado por lo demás. Por otro lado, legalmente estaba atado por su propia obra, la Ley 5.580 que le fijaba límites de hierro. Para ello entonces nombra una Misión Financiera Especial que deberá “convencer” a los tenedores de bonos acerca de las bondades del Plan. La Misión, compuesta por talentosos profesionales ligados a la Administración Alessandri iba encabezada por el ex Canciller Ernesto Barros Jarpa (lo sería nuevamente en el agitado año 1942), acompañado por Armando Hamel, Fernando Mardones Restat, el ex Canciller Luis Izquierdo y Mariano Puga.<sup>86</sup> Estos tres últimos compondrían una misión para conversar con los tenedores europeos. En Estados Unidos la Misión estaba asesorada por Allen Dulles, abogado de un prestigioso estudio, y que más adelante ocuparía diversos cargos públicos, llegando a la dirección de la CIA.

La necesidad de la Misión saltaba a la vista debido a la resistencia que ponían los norteamericanos, y a la necesidad de que hubiera personal especia-

<sup>84</sup> De American Council of Foreign Bondholders (organización madre) a Secretario de Estado, 13 de marzo de 1935. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/752.

<sup>86</sup> Un esquema biográfico, con datos que interesaban a los norteamericanos, en NARA, RG 59, box 5770, 825.51/746. El nombramiento de esta Misión estuvo rodeada de una pequeña polémica. En el Senado se objetó que sería un gasto inútil para una gestión que podrían asumir las Embajadas. *El Diario Ilustrado*, 6 de febrero de 1935. BSS, 5 de febrero de 1935.

lizado y con un conocimiento íntimo de la materia. Esto último ya que la tesis norteamericana sostenía a estas alturas que la Misión no tenía carácter negociador y que por lo tanto su presencia era poco menos que inútil, ya que daba a entender que Chile impondría algún *diktat*: "De la Misión debemos esperar muchas palabras (de) justicia y graciosos gestos de excusa. Careciendo de poder real su misión es académica. En todo caso no tiene autoridad para cambiar los términos de la ley. Pero podemos anticipar de que no habrá un verdadero reconocimiento de parte de Chile para hacer cualquier sacrificio serio para pagar a los tenedores de bonos de EE.UU. cuyos ahorros hicieron posible los caminos, los edificios públicos y muchas otras mejoras de las que Chile goza en la actualidad".<sup>87</sup> Este ánimo, desde luego, nos hace ver que en estos momentos no podía haber entendimiento entre ambas partes. Sobre todo parecía que la misión chilena no podía negociar nada, ya que la estrategia de Chile había consistido en presentar un *fait accompli* con la promulgación de la Ley 5.580, lo que era parte integrante del Plan.

El 12 de marzo se efectúa la primera reunión entre la Misión Financiera Especial y el FBPC. Ahí la parte chilena plantea el Plan. La presentación es bastante completa y convincente en la forma. Hay algunos aspectos dignos de ser retenidos. El memorándum chileno, en el que se ve la inconfundible mano de Barros Jarpa, comienza efectuando una reseña acerca del buen desempeño histórico de Chile como deudor, y de las consecuencias catastróficas de la Gran Depresión. Reitera el deseo de Chile de pagar sus deudas, pero a continuación cita el informe del American Debt Funding Commission de 1925. La mala situación de Chile, continúa, en la actualidad va aparejada a un alto grado de civilización. Aquí viene un párrafo revelador de la autoimagen de los chilenos de los primeros dos tercios del siglo: "Nuestros cuatro millones y medio de habitantes, con la excepción de un núcleo infinitesimal de población indígena, son todos de raza blanca, y nuestra civilización ha sido comparada favorablemente con las grandes potencias del mundo en lo que dice relación con el desarrollo económico y cultural".<sup>88</sup> Imposible un párrafo que deba haber sublevado el ánimo y provocado un sarcasmo mayor (que no nos ha sido transmitido por las fuentes) en la mente de los norteamericanos; además estos últimos estaban convencidos de la profunda rectitud de su propia actuación, de modo que aquí sólo deben haber percibido una suerte de burla mezclada con la actitud presumida de un deudor en mora.

<sup>87</sup> De Robert M. Scotten a Secretario de Estado, 6 de febrero de 1935. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/746.

<sup>88</sup> Memorandum, Chilean Special Financial Commission, 12 de marzo de 1935. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/756.



A continuación analiza la situación presente, resaltando que a pesar de la recuperación el país está en condiciones estrechas.<sup>89</sup> Se refiere al punto más fuerte de su argumentación, el disponer de las dos entradas más confiables para comprometerlas en el pago de la deuda, dejando así aparte un cantidad de divisas libre de las vicisitudes políticas para dar cumplimiento a las obligaciones externas. Que Chile no quiere comprar los bonos depreciados de manera encubierta, sino que con la manera de dividir por partes iguales rescate y amortización por un lado, junto a pago de intereses por el otro, favorece a los tenedores, ya que los intereses tendrán que ir subiendo; que Estados Unidos deberá cooperar con sus propios tenedores y favorecer la importación de cobre mediante la abrogación del impuesto (*excise tax*) que se había levantado en 1932. Finalmente, y para la negociación, la parte más decisiva, que aunque se recibirían "sugestiones", la Comisión establece que ellas deben estar "dentro de la atribución de los poderes conferidos a la Caja de Amortización por el Congreso de acuerdo a la presente ley" y que se podía mantener un "cambio de ideas" con el FBPC.<sup>90</sup>

En la reunión del 12 de marzo, donde la Misión entregó el memorándum, el Presidente del FBPC, J. Reuben Clark, preguntó si ella tenía autoridad para negociar más allá de los términos de la Ley 5.580, a lo que Barros Jarpa obviamente contestó que no.<sup>91</sup> El FBPC entrega su respuesta el 15 de marzo. El memorándum del FBPC está redactado en forma de un "understanding" de la posición chilena, en la cual los puntos sobresalientes consisten en señalar que el proyecto chileno es permanente (y por lo tanto no mejorable, a sus ojos), que no ofrece protección a los derechos del tenedor que no acepte los términos de la oferta. Y, lo medular de la objeción norteamericana, era que el tenedor que aceptase la oferta de Chile renunciaba a sus derechos, y que ya no tendría "su posición contractual de ahora frente al deudor (obligor) que recibió los fondos que los tenedores pagaron por sus bonos, sino que meramente (tendrán) un status de beneficiario bajo un estatuto, y después no habrá un verdadero deudor (obligor)". De esta manera, para el FBPC un Congreso futuro en Chile podría eliminar o cambiar los impuestos en los que se basaba el pago de la deuda, no teniendo el tenedor una protección real contra esta suerte de despojo.<sup>92</sup> La

<sup>89</sup> Señala el sueldo del Ministro de Hacienda, lo que aun en dólares de ese entonces debía aparecer ridículamente bajo, US\$ 33.60 semanales. *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.* El memorándum está firmado por Ernesto Barros, Armando Hamel y Fernando Mardones.

<sup>91</sup> "Summary of 'negotiation' between the Chilean Special Financial Commission and Foreign Bondholders Protective Council, Incorporation, February 26 - March 28 1935". NARA, RG 59, box 5770, 825.51/768. El entre comillas de "negotiation" es indicativo del sentimiento de estar siendo burlado que tenía el FBPC.

<sup>92</sup> "Memorandum", 15 de marzo de 1935. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/783.

respuesta del FBPC, con estos puntos, rezuma la desconfianza hacia el sistema político chileno, y ello no es más que la desconfianza —como lo hemos visto— con la que los norteamericanos percibían la “seriedad” de la sociedad austral, ahora concentrada en el artículo 3º de la Ley 5.580 que “extingue” la responsabilidad primitiva del deudor.

El 22 de marzo la Misión entrega respuesta a los “understanding” del FBPC. Afirma que sólo el plan de pagos se modifica para el tenedor que acepte la oferta, pero que la obligación se mantiene. Todo Gobierno o legislatura tiene derecho a efectuar un cambio en las leyes, pero se *entiende* que una modificación a la Ley 5.580 restablecería automáticamente el contrato original. Sólo se reconoce la imposibilidad de cumplir con el plan de pagos original, y por ello se ofrece otro. Todo ello debe basarse en la buena fe de la conducta del gobierno de Chile, avalado por su historia.<sup>93</sup> Esto no debería parecer muy impresionante a los oídos del FBPC ya que alrededor de este asunto giró toda la polémica hasta el acuerdo de 1938. “La ley no nombra a un nuevo deudor (obligor)”, salvo de una manera “inferencial” que no es persuasiva para el FBPC, responde éste el 28 de marzo, en un memorándum que en cierta manera da por cerradas las “negociaciones”.<sup>94</sup> Efectivamente, señala que Chile dispondría de mayores medios de pago y que ha tratado más generosamente sus deudas de corto plazo (un problema menor que no es el tema de este artículo). Que está dispuesto a discutir el tema de la deuda con la Misión, pero que el problema se solucionará a futuro, con la mayor disposición de divisas, en lo que mantiene una posición original norteamericana que es mejor esperar a un buen plan de pagos.<sup>95</sup> La negativa del FBPC correspondía a un virtual cese de las negociaciones, y fracaso de la Misión, ya que en este último memorándum se explicitaba que *no* se recomendaría a los tenedores aceptar la oferta chilena, ni los bonos se podrían transar en el New York Stock Exchange.

La Misión en realidad no estaba actuando como negociadora, sino que como informadora y en función propagandística del Plan. Con todo existió un intento de Ernesto Barros Jarpa aconsejado por Allen Dulles, al parecer, por flexibilizar el Plan “de acuerdo con el espíritu de la Ley”, lo que en estos momentos no aparecía sino como la cuadratura del círculo. Por una parte proponía limitar la validez del Plan a cinco años,<sup>96</sup> con lo cual se demostraría

<sup>93</sup> Memorándum de la Misión de FBPC, 15 de marzo de 1935. *ARREE*, vol. 1532.

<sup>94</sup> Nuestras comillas son evidentemente una referencia al sentimiento de *diktat* a que creía verse sometido el FBPC.

<sup>95</sup> Memorándum del FBPC a la comisión, 28 de marzo de 1935. *ARREE*, vol. 1532.

<sup>96</sup> Memorándum de Spruille Braden a Winthrop R. Scott, 2 de julio de 1935. *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/788 LH.

voluntad de mejorar disponibilidad de pago. Por otro lado envía una serie de proposiciones a Ross que en su conjunto podrían conducir a satisfacer algunas inquietudes del FBPC: una declaración que prometa considerar nuevas entradas futuras para el pago; que en caso de cambio de la ley los deudores “recuperarían sus derechos volviendo a la situación preexistente”; que se extienda a EE.UU. toda concesión hecha a Europa,<sup>97</sup> esto último, como veremos, por las negociaciones de Londres. El espacio nulo de negociación de que gozaba la Misión se reflejó en la respuesta fulminante que Ross, por intermedio de Miguel Cruchaga, le hace llegar al Embajador Trucco: “Dado el ambiente dominante al despacharse la ley y el concepto general de que el país, con el sacrificio ofrecido, queda desligado de todo otro esfuerzo... (ello) imposibilita políticamente a hacer nuevos ofrecimientos aunque sea profórmula”. El Congreso de Chile se sentiría engañado, y si no se puede obtener una declaración amistosa del FBPC, sería mejor romper las negociaciones.<sup>98</sup>

Esto es lo que efectivamente ocurre, aunque de forma “amistosa”. La Misión y el FBPC emiten una declaración conjunta el 25 de abril, en la cual expresan que los contactos han servido para conocer mejor las posiciones. El FBPC, asimismo, manifiesta que en vista de la disposición de Chile a pagar, el mejor entendimiento “facilitará en un cercano futuro un arreglo que sea justo tanto para Chile como para los tenedores norteamericanos”.<sup>99</sup> La declaración entonces enmascaraba a duras penas el fracaso de la Misión y el desengaño del FBPC. De poco servía que la Misión se entrevistara con Sumner Welles, Cordell Hull y hasta con el propio Roosevelt, en conversaciones, estas dos últimas, con toda seguridad proforma.<sup>100</sup> El hecho estaba claro, ya que Chile no pudo extraer del FBPC la decisiva declaración de que aconsejase a los tenedores aceptar el Plan.

#### PARALELO Y CONTRASTE

Nos referimos a las negociaciones de la Misión en Europa con los tenedores continentales y con los ingleses, estas últimas con relativo éxito. Después

<sup>97</sup> De Manuel Trucco, Embajador en Washington, a Ministro de Relaciones Exteriores, 10 de abril de 1935. *ARREE*, vol. 1460. Este cable es el único testimonio de un involucramiento de la Embajada, pero también demuestra que ésta servía únicamente de correo entre la Comisión y Ross, el maestro del juego.

<sup>98</sup> De Canciller a Embajador (con agregado: “Ministro de Hacienda dice a Misión Financiera”), 24 de abril de 1935. *ARREE*, vol. 1460.

<sup>99</sup> *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/783.

<sup>100</sup> De Embajador al Canciller, 16 de abril de 1935. *ARREE*, vol. 1460.

de participar en las conversaciones con el FBPC, Luis Izquierdo, Armando Hamel y Mariano Puga partieron a Europa a convencer principalmente a los tenedores de bonos ingleses y franceses de que aceptasen el Plan. Mientras que en París fracasaron en su intención de convencer a los tenedores, de acuerdo a una declaración dada a conocer por la Association francesa el 26 de julio,<sup>101</sup> los resultados en Londres fueron más alentadores. Al comienzo los ingleses presentaron las mismas objeciones de los norteamericanos, pero luego que Mariano Puga ofreciera una modificación en la proposición chilena, se avinieron a una postura más flexible frente al Plan. La oferta de Puga, que ocasionó una amarga disputa con Luis Izquierdo, el que resolvió regresar a Chile y finalizar con su participación, consistía en no pagar menos de un 2% de interés a los tenedores de bonos; como era imposible pagar esa suma, los tenedores que aceptaran el Plan podrían esperar hasta que la acumulación de intereses llegara hasta el 2%, todo ello basado en una interpretación algo forzada de un párrafo de la Ley 5.580.<sup>102</sup>

Aunque la Embajada de EE.UU. en Santiago sabía de la disposición inglesa de aceptar el Plan —como mal menor—,<sup>103</sup> la resolución de los tenedores de bonos, a no dudarlo aconsejados por White Hall, les produjo un profundo malestar. Laurence Duggan califica la actitud de los ingleses como “defeatist”, ya que aunque habían querido obtener lo más posible, no estaban dispuestos a romper con las negociaciones,<sup>104</sup> y por ello los chilenos en el fondo habrían ganado. La declaración de los tenedores ingleses, por otra parte, no menciona el 2%, y repite algunas objeciones parecidas a las norteamericanas (sólo dos rentas dedicadas al pago, sumas insuficientes), pero reconoce que las dificultades chilenas son enormes y que no se puede ofrecer más y que en las actuales circunstancias “no puede llevarse a efecto la reanudación del servicio de la deuda sino en la forma que establece la ley actual”.<sup>105</sup> Ross y la prensa partida-

<sup>101</sup> Declaración de la Association Nationale des Porteurs Français de Valeurs Mobilières. De Theodore Marrimer, Paris, Charg d’Affaires ad interim, a Secretario de Estado, 7 de junio, septiembre de 1935. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/805.

<sup>102</sup> De Embajador Hoffman Philip a Secretario de Estado, 2 de diciembre de 1935. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/829, LH. El párrafo de Ley 5.580 era aquel en el que señalaba en que el dinero reservado al pago de intereses de los tenedores que no acepten el Plan iría al pago de amortización o rescate “Desde el momento en que el Presidente de la República así lo determine”. Entonces el gobierno chileno tendría un pequeño margen para esperar a la acumulación de un 2%, frente a menos de un 0,5% que ofrecía año a año el Plan en 1935.

<sup>103</sup> Los ingleses, según lo comunicó la Embajada de ese país a Scotten, creían que lo peor de todo sería el fracaso del Plan, por insatisfactorio que fuese. De Robert M. Scotten a Secretario de Estado, 14 de noviembre de 1934. NARA, RG 59, box 5770, 825.51/713.

<sup>104</sup> De Laurence Duggan a Francis White, 29 de abril de 1936. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/876.

<sup>105</sup> *El Diario Ilustrado*, 7 de junio de 1935.

ria del Gobierno en Chile celebraron con fruición este "acuerdo". "Los tenedores de bonos de Londres aceptan mi plan... Chile no es un pueblo cualquiera. Debe pagar lo que debe... en lo que pueda"<sup>106</sup> declaró triunfalmente el Ministro de Hacienda. Y añade que "Chile queda fuera de los deudores fallidos", ya que Londres, "centro mundial de finanzas ha aceptado nuestro plan". ¿Triunfo? Efectivamente, pero sólo en relación a la respuesta norteamericana, y en relación a la debilidad relativa del país austral teniendo en cuenta los gigantes con los que tenía que tratar. En este sentido el no rechazo británico (no más se puede decir de la declaración de sus tenedores) le dio un respiro a Ross y posibilitaba mantener algún tipo de carta en la mano ante la continua puja con el FBPC.

Más todavía, y esto es importante para nuestra historia, los norteamericanos se sintieron defraudados con la posición inglesa, y sólo se la explicaron culpando a los Rothschild. Estos habrían cambiado su opinión original, negativa, bajo el influjo de Augustine (sic) Edwards, a quien miraban como anti-norteamericano y probritánico.<sup>107</sup> También habría contribuido en este arreglo una relación anterior muy estrecha entre Ross y los Rothschild, a la negativa del Presidente de la Caja de Crédito Hipotecario, Jorge Alessandri, hijo del Presidente, y a la oposición de la "prensa-Edwards" a la modificación del Plan,<sup>108</sup> todo lo cual, por lo demás, demuestra el alto grado del factor personal en todas estas negociaciones, propio a un país tan estructurado en círculos concéntricos como Chile, añadimos nosotros. En todo caso la Embajada de EE.UU. se quejaría amargamente ante el Departamento de Estado que los ingleses no les habían comunicado previamente su política.<sup>109</sup> Es probable entonces que la cuasiaceptación (o no rechazo) de parte de los ingleses, haya mantenido viva la posición chilena en las negociaciones siguientes con el FBPC.

#### EL PEDREGOSO CAMINO A UNA SOLUCIÓN PROVISORIA

Vuelta la Misión a Chile, continuó un vivo intercambio de comunicaciones entre el gobierno chileno y el FBPC. Los chilenos no estaban menos enojados que los norteamericanos, y culpaban a la Embajada en Santiago de haber

<sup>106</sup> *El Mercurio*, 7 de junio de 1935.

<sup>107</sup> De Joseph F. McGurk, Division of Latin American Affairs, State Department, a Francis White, 13 de junio de 1935. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/778.

<sup>108</sup> De Winthrop R. Scott a Secretario de Estado, 3 de julio de 1935. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/788.

<sup>109</sup> De Winthrop R. Scott a Secretario de Estado, 19 de julio de 1935. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/794.

desaconsejado al FBPC de aceptar el Plan.<sup>110</sup> Gustavo Ross le enrostra al Embajador Hoffman Philip que Chile, país pequeño, que tiene una monstruosa deuda externa en la que incurrió incentivado por los banqueros norteamericanos que sobreinvertieron en el país, ha sido tratado con el mismo metro que las grandes potencias financieras del mundo.<sup>111</sup> Para los norteamericanos, en cambio, ellos han sido víctimas de una mala jugada de Ross. Este ha querido hacer aprobar un proyecto cuando está en el cénit de su poder, sin pagar todo lo que debiera, pero se sobrepasó (Ross "appears to have overreached himself"), con el resultado de que su Plan fue rechazado.<sup>112</sup> Después ya no tendría el poder omnímodo de hacer aprobar lo que quisiera en el Parlamento y aumentan las críticas al Plan en Chile.<sup>113</sup> Si el Ministro no aprovechó esta circunstancia es porque quería imponer sus propias condiciones. De este modo las críticas a Ross dentro de Chile aparecen para la Embajada en Santiago como el castigo merecido y una pérdida de prestigio por su fracaso en New York en convencer al FBPC.<sup>114</sup> A pesar de las jactancias de triunfo de la "prensa seria", dice el Encargado de Negocios, pocos resultados ha tenido Chile en sus intentos de convencer a sus acreedores de aceptar un acuerdo de bancarrota.<sup>115</sup> Con este ánimo en Washington, poco se podía esperar de negociaciones ulteriores.

Con todo, los mismos norteamericanos estaban interesados en que las conversaciones no se dieran por finalizadas definitivamente, y claramente Laurence Duggan, en un memorándum interno en el Departamento de Estado, manifiesta su temor de que una posición muy ofensiva de la Security Exchange Commission —organismo gubernamental de supervigilancia financiera— pueda entregar a Ross la excusa para romper las conversaciones.<sup>116</sup> Al mismo tiempo, hasta donde nos podemos dar cuenta por las fuentes, se produjeron algunas fricciones entre el Departamento de Estado y el FBPC,<sup>117</sup> e incluso el verdade-

<sup>110</sup> Memorándum de Cónsul General en EE.UU. a Embajador de Chile, 24 de agosto de 1936. *ARREE*, vol. 1531.

<sup>111</sup> De Hoffman Philip a Secretario de Estado, 13 de diciembre de 1935. *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/835.

<sup>112</sup> De Robert M. Scotten a Secretario de Estado, 5 de junio de 1936. *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/775.

<sup>113</sup> De Winthrop R. Scott a Secretario de Estado, 11 de diciembre de 1935. *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/813.

<sup>114</sup> De Robert M. Scotten a Secretario de Estado, 7 de mayo de 1935. *NARA*, RG 59, box 5770, 825.51/787.

<sup>115</sup> De Winthrop R. Scott a Secretario de Estado, 5 de octubre de 1935. *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/812.

<sup>116</sup> Memorándum de Laurence Duggan, Division of Latin American Affairs, 9 de noviembre de 1935. *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/814.

<sup>117</sup> De Cordell Hull a Francis White, 1º de julio de 1935. *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/783.

ro responsable de la política hacia América Latina, Sumner Welles, intentó desempeñar una función mediadora. Con todo las diferencias de opinión que pudiesen haber habido se daban al interior de una relación bastante estrecha de trabajo compartido entre el FBPC y el Departamento de Estado.<sup>118</sup> El FBPC y la Security Exchange Commission, en cambio, tuvieron una posición inflexible que obligaría a Chile a revisar su postura en 1938. La segunda, al negarse a efectuar el "listing" de los bonos chilenos en la Bolsa de New York, afectaba gravemente la ejecución del Plan.

El 27 de noviembre de 1935 el FBPC rompe fuegos. Tiende un puente al cablegrafiar al Ministro Ross insistiendo en sus puntos de vista. Señala que puede aceptar un sacrificio económico de los tenedores (esto es, aceptar un bajo interés) pero limitado a un corto número de años y dejando de lado el aspecto de la Ley 5.580 que anularía los derechos del deudor original.<sup>119</sup> Esta posición pretendía anular la efectividad del Plan en cuanto que dejaba intacto el monto de los servicios, y con ello el monto de la deuda total. Ross, tras darse un plazo de un mes, responde el 23 de diciembre reiterando una materia de principio, en que la responsabilidad no es sólo de deudores sino que también de los acreedores. Además rechaza toda modificación al artículo 3 de la Ley 5.580 que era contestado por el FBPC, ya que el Estado de todos modos ofrecía una garantía,<sup>120</sup> y que extendería a tenedores norteamericanos toda ventaja concedida a otros tenedores. La comunicación, a partir de este momento, comenzó a semejarse a un diálogo de sordos. El 27 de noviembre J. Reuben Clark, en otro cable, vuelve por su posición, a lo que Ross contesta pocos días después puntualizando que la Ley 5.580 no puede alterarse.<sup>121</sup> El 1º de enero de 1936 se cierra un nuevo acto al emitir el FBPC públicamente una declaración desaconsejando a los tenedores a aceptar el Plan, insistiendo que "la objeción más esencial" consiste en que al aceptarse aquél se destruye la obligación original que era propia al bono.<sup>122</sup>

Esta era una especie de declaración de beligerancia que dañaba fuertemente las expectativas del Plan. De hecho, las negociaciones quedaron si no rotas, al menos interrumpidas, mientras ambas partes se acomodaban para fijar sus

<sup>118</sup> El FBPC tenía acceso a los archivos del Departamento de Estado, como se puede ver en un despacho de Francis White a Herbert Feis, Economic Adviser, Department of State, 6 de febrero de 1936. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/863.

<sup>119</sup> De J. Reuben Clark a Gustavo Ross, 27 de noviembre de 1935. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/825.

<sup>120</sup> De Gustavo Ross a J. Reuben Clark, 23 de diciembre de 1935. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/837.

<sup>121</sup> Cit. por Carril, *op. cit.*, 94s.

<sup>122</sup> NARA, RG 59, box 5771, 825.51/849.

frentes. El gobierno chileno tenía que ver el funcionamiento real del Plan, y el FBPC reiterar su negativa a aceptarlo, coincidiendo con la oposición en Chile a la creencia de que Ross fracasaría en sus objetivos.<sup>123</sup> En gira por Europa, sin duda para reforzar el cumplimiento del Plan, Ross no deja de mostrar un aire triunfalista, aunque ello no se reflejara en la realidad, asegurando que informaciones fidedignas le comprueban que muchos tenedores norteamericanos han aceptado la oferta chilena.<sup>124</sup> Reitera que Chile, como país honrado, sólo puede comprometerse a pagar lo que está dentro de sus capacidades y para ello dispone por ley de sus dos principales entradas.<sup>125</sup> De regreso, Ross estudiadamente no pasa por Estados Unidos, a pesar del interés del FBPC por entrevistarse con él.<sup>126</sup> Los chilenos se quejarían amargamente que EE.UU. no atendía a los deudores chilenos de la misma manera que lo habían hecho los ingleses y, en un reclamo que se repetiría, que ello se debería a maquinaciones de los banqueros, que habrían dominado el FBPC en vez de los pequeños tenedores, y que ello lo hacían para defender sus negociaciones de la deuda de corto plazo, en detrimento de la de largo plazo, que era supuestamente misión del Consejo resguardar.<sup>127</sup> Además, como decíamos, el ambiente general contra el Plan parece haber aumentado dentro de la política chilena. El rechazo por parte del FBPC aumentó el malestar a pesar de que un vocero oficioso de Ross, como *El Mercurio* daba ánimo –y se daba ánimo– afirmando que el ministro podía sentirse satisfecho con el “éxito de la ley de que es autor”.<sup>128</sup> Todo ello no podía ocultar en ese año 1936 de que la pieza crucial del Plan, los tenedores norteamericanos, habían fallado. Sólo el 3% de estos tenedores habían aceptado el Plan, frente a un 80% de los tenedores en libras esterlinas (generalmente grandes inversionistas).<sup>129</sup> En enero siguiente el FBPC reitera su negativa a aceptar el Plan. Además del bajo interés pagado (0,407% en 1936, frente a un 7% original), entre otros puntos medulares, el FBPC hace hincapié en que el documento del tenedor que acepta el Plan “en el hecho es un instrumento que no tiene un deudor (obligor) específico, no obtiene un porcentaje fijo de interés, no tiene un porcentaje fijo de amortización, no tiene una prome-

<sup>123</sup> *La hora*, 15 de enero de 1936 y 4 de febrero de 1936.

<sup>124</sup> *La hora*, 1º de febrero de 1936.

<sup>125</sup> *El Mercurio*, 23 de mayo de 1936.

<sup>126</sup> De Laurence Duggan a Francis White, 27 de julio de 1936. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/877.

<sup>127</sup> *El Mercurio*, 12 de enero de 1936. De Robert M. Scotten a Secretario de Estado, 12 de junio de 1935. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/780. “Memorandum on the Chilean Bond situation”, de George J. Eder a Security Exchange Commission, 26 de junio de 1937. ARREE, vol. 1665.

<sup>128</sup> *El Mercurio*, 29 de enero de 1936.

<sup>129</sup> Memorandum de conversación entre Laurence Duggan y Norbert A. Bogdan, de J. Henry Schroeder Banking Corporation, 12 de junio de 1936. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/884.



## CUADRO

## PAGO DEUDA EXTERNA (US\$)

	<i>Ingresos por cobre y salitre</i>	<i>Total nominal amortizado</i>	<i>Saldo de la deuda externa</i>
1934			449.898.885
1935	4.128.251	15.533.208	434.365.676
1936	4.919.573	28.520.638	405.845.038
1937	6.106.751	16.882.522	388.962.516
1938	14.135.573	51.135.381*	337.827.134

*Fuente:* Boletín de Sesiones de la Cámara, 6 de junio de 1948. El total amortizado para 1938(\*) incluye US\$ 124.664 correspondientes a un nuevo impuesto al petróleo.

sa de garantías (securities), ni siquiera expresa la completa fe y crédito del gobierno chileno y no tiene fecha de vencimiento". Por añadidura, el presupuesto chileno ha mostrado un superávit que debió ampliarse en aumentar el pago de intereses.<sup>130</sup> Una continua comunicación por cable entre Ross y J. Reuben Clark no movió a este último a cejar en su demanda de reconocer integralmente los derechos originales del tenedor.<sup>131</sup>

De ahí que Chile decide aumentar sus esfuerzos en el curso de 1937, de modo de convencer al FBPC, a la SEC y al Departamento de Estado. El presidente de la Caja Autónoma de Amortización, Alfonso Fernández, viaja a New York en marzo de 1937. Como funcionario *no* ligado al arbitrio de un nombramiento gubernativo, es posible que haya actuado si bien de acuerdo con el Ministro de Hacienda, también por propia iniciativa, puesto que el Embajador en Washington no sabía de su misión hasta que el propio Fernández lo fue a visitar.<sup>132</sup> En New York sostiene, junto con Allen Dulles, largas e infructuosas entrevistas con el FBPC entre fines de marzo y fines de abril. Fernández se sintió tratado fríamente, según se lo hizo saber Allen Dulles a Laurence

<sup>130</sup> Declaración del FBPC, 18 de enero de 1937. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/895. También ARREE, vol. 1589.

<sup>131</sup> De Ross a FBPC, 26 de enero de 1937. De J. Reuben Clark a Ross, 26 de febrero de 1937. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/909.

<sup>132</sup> De Hoffman Philip a Secretario de Estado, 8 de marzo de 1937. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/910. De Embajador Manuel Trucco a Canciller, 12 de julio de 1937. ARREE, vol. 1665.

Duggan, y que sólo la oposición del FBPC impedía el "listing" de los bonos chilenos en el SEC.<sup>133</sup> Aquí se complicaban un poco las cosas porque esta última institución era un organismo vinculado con el gobierno norteamericano. Sumner Welles también compartió la idea de que el chileno fue tratado con desdén.<sup>134</sup>

Naturalmente otra era la opinión del FBPC. Desde luego, Fernández y Dulles habían señalado insistentemente que su presencia era no oficial y que no representaban al gobierno chileno. Ello alimentó las sospechas del SEC de que las conversaciones de ambos con el Consejo eran un pretexto para asegurar el "listing" en la Bolsa de New York por parte del SEC. Por otra parte Clark eleva un largo y detallado memorándum al Departamento de Estado explicando su posición y reitera su argumento central de que el Plan hace desaparecer la obligación original, sometiéndolo a una legislación que en cualquier momento puede ser legalmente desconocida por el Congreso de Chile. Si esto se acepta cundirá el ejemplo y terminaría por afectar a los tenedores de bonos de otros países.<sup>135</sup> La Embajada en Santiago, por otra parte, considera que estando Ross detrás de todo esto, y gozando con el fracaso de la misión Fernández —pues así se demuestra que fuera de él nadie puede tener éxito—, Chile se merece las virtuales sanciones crediticias que está sufriendo en New York y su culpa esencial es el no haber aceptado negociar desde antes de hacer aprobar la Ley 5.580. Y llega a la asombrosa conclusión de que sería mejor esperar hasta que sea electo un nuevo presidente. Incluso uno de la izquierda no extremista —y se expresa bien ya de Pedro Aguirre Cerda— podría ser tan

<sup>133</sup> Memorándum de Laurence Duggan sobre conversación con Allen Dulles, 30 de abril de 1937. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/922. También memorándum de Norbert A. Bogdan a Laurence Duggan, 23 de abril de 1937. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/919.

<sup>134</sup> De Sumner Welles a Laurence Duggan, 14 de mayo de 1937. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/923. Welles en todo caso añade que "our bondholders have very just ground for complaint because of the attitude adopted by the Chilean Government during the Ross regime". También Adolf Berle, alto funcionario de la administración Roosevelt estaba preocupado por el "listing" de los bonos chilenos. *Berle Papers, Diary*, vol. 210, *Franklin Delano Roosevelt Library*, 13 de abril de 1937. También si Welles se muestra comprensivo de los chilenos, Herbert Feis, más cercano al aspecto puramente económico del asunto, le dice a Clark que "al poner énfasis en la acción unilateral de la medida de Chile, y de la posición de total incertidumbre del tenedor de bonos que lo acepte, me parece que el Consejo [FBPC] está en un fundamento sólido". 14 de mayo de 1937. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/923. Sin embargo, la balanza al interior del Departamento de Estado parece haberse inclinado hacia Welles, ya que el mismo Duggan considera que la opinión de Feis es un espaldarazo demasiado completo al FBPC. "Mi impresión es que el Consejo maneja el asunto de una manera tan poco comprensiva que no sólo antagoniza al Sr. Fernández, sino que también al Dr. Cruchaga...". De Laurence a Welles, 13 de mayo de 1937. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/923.

<sup>135</sup> De J. Reuben Clark a Herbert Feis, 4 de mayo de 1937. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/923.

apropiado para negociar como el "Ross regime". Entonces "una política magistralmente inactiva en la situación de la deuda, junto a la más seria expresión de simpatía hacia Chile, podría tener mucho de recomendable".<sup>136</sup>

Por otro lado, demostrando que sus movimientos respondían aproximadamente a una planificada estrategia del gobierno chileno, Fernández intenta influir en el Departamento de Estado, y ante el SEC, que se negaba a efectuar el "listing". Fruto de ello es un informe que se le solicita a George J. Eder, para influir en el SEC y en el Departamento de Estado, en junio de 1937. Aunque este largo memorándum reconoce algunas fallas chilenas, "en la sustancia, y en la forma de su presentación", sus fuegos van dirigidos contra el FBPC. Si el SEC, afirma, tuviese toda la información, y claridad sobre el contexto político y económico, otra sería su actitud; hasta el momento ha estado influido por la actitud del FBPC y de los banqueros, que para este caso habrían presentado un frente unido. Lo interesante de este informe es que pone en boca de Fernández una proposición de transacción de parte de Chile. Para ello el gobierno de Santiago emitiría un decreto en que se especifique que si el Plan llega a ser inoperable, se restaurarían los derechos originales del deudor.<sup>137</sup> Aquí, a pesar del virtual fracaso de la misión Fernández, se comenzaba a avizorar el inicio de la solución provisoria de 1938. En lo demás, el memorándum insiste fuertemente en la pretendida colusión entre banqueros y el FBPC, de modo que llega a ser una presentación eminentemente política de la posición chilena.

Eder se entrevista con Welles a fines de junio —quien había leído su memorándum, enviado por la Embajada de Chile, pero sin mencionar la autoría del norteamericano—, el que pareció receptivo a sus puntos de vista; por lo demás en el mismo SEC le habían aconsejado influir ante el Departamento de Estado.<sup>138</sup> También Welles —que no hacía caso al informe de la Embajada en Santiago— le habría dicho que aunque el Departamento de Estado no interviene en negociaciones entre el FBPC y gobiernos extranjeros, la intransigencia de éste amenaza con convertir este problema en "una seria cuestión diplomática".<sup>139</sup> La misma confianza y comprensión cree percibir el Embajador Manuel Trucco cuando ve a Welles en julio.<sup>140</sup> Para los chilenos, y aparentemente también para los norteamericanos, la cuestión empezaba a tomar un cariz decididamente político y vinculado a las relaciones Estado-Estado.

<sup>136</sup> Memorándum de la Embajada a Secretario de Estado, sin datos de autor, 27 de julio de 1937. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/968.

<sup>137</sup> George J. Eder, "Memorandum on the Chilean Bond Situation". Cfr. nota 127.

<sup>138</sup> De George J. Eder a Consejo de Caja de Amortización, 3 de julio de 1937. ARREE, vol. 1665.

<sup>139</sup> De Embajador Manuel Trucco a Canciller, 12 de julio de 1937. ARREE, vol. 1665.

<sup>140</sup> De Embajador Trucco a Canciller, 12 de julio de 1937. ARREE, vol. 1589.

En Chile las cosas estaban cambiando también. Ross había abandonado el gabinete, aunque no había perdido influencia. De hecho preparaba desde ya su candidatura para las elecciones presidenciales del año siguiente. Por otro lado, crecía el sentimiento de malestar con el Plan, incluso dentro de las filas de derecha, y la Embajada de EE.UU. creía por ello necesario explorar ciertas vías de arreglo.<sup>141</sup> Este arreglo, del cual algo se había hablado en la fallida visita de Fernández, fue perfilado un poco más claramente por Allen Dulles a Duggan, a quien le dice que él no ha ahorrado palabras en explicarles a los chilenos que deben modificar la ley para asegurar las obligaciones del deudor original; Ross ya le había adelantado que ello podría lograrse por decreto. Por otro lado, existía el peligro que la clase política chilena reclamase —como ya lo hacía— por los fondos que se acumulaban en el ítem de amortización.<sup>142</sup>

Welles se interpuso como mediador entre los chilenos y el SEC, manteniendo también los contratos con el FBPC, y asegurando a los chilenos de sus buenos oficios al punto de que solicita a Ross, ya fuera del Ministerio, que atrase su paso por EE.UU. para que Welles no esté ausente y puedan conversar.<sup>143</sup> Le solicita un informe al Embajador Trucco para el SEC, y éste responde en nombre de la Caja de Amortización (que legalmente estaba a cargo de la deuda externa) de que las decisiones del SEC y sus conceptos podían "afectar al honor nacional",<sup>144</sup> al no tomarse en cuenta las circunstancias económicas y políticas de la puesta en marcha del Plan. En octubre de 1937 Welles (y Hull) recibe al propio Ross y, aunque no tenemos un testimonio, hubo una conversación en la que se registró un adelanto significativo para el entendimiento del año siguiente.<sup>145</sup> Pero en un memorándum que Ross le entregó a Welles, aparte de hablar de las bondades del Plan (y de señalar que a comienzos de 1936 se pagaba 0,407% de interés; en cambio, a comienzos de 1937 esa suma había subido a 0,6%) se quejaba que con la oposición en EE.UU. sólo el 10% de los tenedores norteamericanos se habían acogido a él. Pero lo esencial era que "la falta de comprensión de los problemas de Chile que se ha visto en el rechazo de la oferta (sobre el pago) de la deuda ha tenido a su vez una reacción desafortunada en Chile, y ha terminado en una extendida agitación en algunos sectores (con el fin) de terminar con cualquier tipo de pago a EE.UU."<sup>146</sup>

<sup>141</sup> De Hoffman Philip a Secretario de Estado, 26 de mayo de 1937. *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/926.

<sup>142</sup> Memorándum de conversación entre Allen Dulles y Laurence Duggan, 30 de junio de 1937. *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/933.

<sup>143</sup> De Embajador Trucco a Canciller, 11 de agosto de 1937. *ARREE*, vol. 1589.

<sup>144</sup> De Embajador Trucco a Canciller, 8 de octubre de 1937.

<sup>145</sup> De Embajador Trucco a Canciller, 19 de octubre de 1937.

<sup>146</sup> Memorándum de Gustavo Ross a Sumner Welles, 4 de octubre de 1937. *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/948.

A pesar de que se construía esta atmósfera favorable a las negociaciones, en enero siguiente el FBPC vuelve a emitir su declaración anual desaconsejando la aceptación del Plan. Los argumentos son los mismos: ruptura del contrato original, que los superávit del presupuesto no se han añadido a la oferta de pago. Pero agrega un factor nuevo, que con tan pocos tenedores que han aceptado la oferta, sin embargo, Chile ha sido capaz de comprar 46,5 millones de dólares en bonos en el mercado abierto habiendo empleado sólo 7,5 millones de dólares en ello.<sup>147</sup> Con esto apuntaba a un factor cuantitativo que mostraba al Plan bajo una luz más favorable desde el punto de vista chileno que lo que aparecía en las protestas políticas de los opositores chilenos (cfr. cuadro), y que probablemente adelantó algunas soluciones provisorias de la década de 1980. La actividad negociadora se daba sólo entre la Embajada en Washington y Welles; las relaciones entre el gobierno chileno y el FBPC languidecían. Después de un cable del FBPC al Ministro de Hacienda (ahora Francisco Garcés Gana), los chilenos no se habían molestado en contestar. Se mantuvo de todas maneras una comunicación entre la Embajada en Washington y Welles, en donde los chilenos se preocupaban especialmente de desmentir dos inquietudes del FBPC —al parecer compartidas por Welles—, que había un superávit fiscal en los años 1935 a 1937 (aunque sólo fuera por un año, 1935, como protestaban los chilenos, ¿por qué no se empleó en aumentar el pago de intereses?, se preguntaban los norteamericanos) o que nuevos impuestos reducirían el importe de la Ley 5.580 (los chilenos demostraron que esa modificación había resguardado expresamente las estipulaciones del Plan). Por su parte, el Embajador Trucco estaba tan optimista de la negociación con Welles, que se atrevió a comunicar a Santiago que prefiere no presentar el informe de la Caja de Amortización por encontrarlo inexacto y, sobre todo, imprudente, que entorpecería las mismas negociaciones.<sup>148</sup> Prefiere enviar su propio informe más cauto, al punto que los norteamericanos lo encuentran "superficial".<sup>149</sup>

#### LA SOLUCIÓN PROVISORIA

En abril comienza el último acto de esta pieza. Aparece en New York el gerente del Banco de Chile, entidad privada, Arturo Phillips, como enviado

<sup>147</sup> 11 de enero de 1938. *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/962.

<sup>148</sup> De Manuel Trucco a Cordell Hull, 17 de marzo de 1938. *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/967. De Canciller a Manuel Trucco, 18 de febrero de 1938. *ARREE*, vol. 1665. De Manuel Trucco a Canciller, 17 de marzo de 1938. *ARREE*, vol. 1657.

<sup>149</sup> Memorándum interno de Division of the American Republics, Departamento de Estado, 15 de marzo de 1938. *NARA*, RG 59, box 5771, 825.51/966.

"no oficial" del Ministro Gana para reiniciar las conversaciones. Se entrevista con Francis White y le plantea que la situación política, con un nuevo Congreso electo en marzo anterior, hace imposible cualquier revisión de la Ley 5.580, menos que nunca en un año electoral. Más todavía el Gobierno necesita una victoria en el asunto de la deuda, para hacer honor al nombre de "mago" (de las finanzas) como se conocía a Ross, de modo de consolidar la posición de éste ante las elecciones de octubre.<sup>150</sup> El introductor de Phillips, Jorge Oscar Herrera, rompe el hielo manifestando que tanto el Gobierno de Chile como el FBPC están en un error al suponer que la ley extingue los derechos originales del tenedor. Phillips añade que el Gobierno podría hacer una consulta legal al Consejo de Defensa Fiscal y después publicar un decreto interpretativo. En todo caso, Phillips afirma que lo que hay que hacer es buscar una salida, y probablemente llegaba con "instrucciones" de encontrar una solución reinterpretaiva de la Ley 5.580. A su vez, White le asegura que éste sería el principal obstáculo para un acuerdo; una vez removido se alcanzaría este último.<sup>151</sup> Phillips está completamente de acuerdo de que la Ley 5.580 tiene una "redacción ambigua", que hay que aclarar por medio de una consulta al Consejo de Defensa Fiscal.<sup>152</sup>

Aunque los norteamericanos habían prohijado esta solución que despuntaba, aparentemente no les hacía ninguna gracia " 'playing the game' with Sr. Ross".<sup>153</sup> Pero la Embajada en Santiago reconoce que lo probable es que el ex Ministro sea el próximo Presidente, y que un izquierdista sólo oscurecía el panorama.<sup>154</sup> Además, el FBPC, en opinión de la Embajada, ha sido exitoso en términos generales en encontrar apoyo en Europa y EE.UU. lo que ha impresionado a los chilenos. Más fundamentalmente, y aquí hay un giro nuevo, revelador de que quienes sólo son vecinos deben pasar a ser "buenos vecinos", hay que "a los intereses políticos internacionales generales de los Estados Unidos se les debe asignar una gran importancia como para impulsarnos a un arreglo de este problema poco feliz en la fecha más temprana posible", y así habría "una paz sin victoria".<sup>155</sup> De esta manera la relación con Chile, a los

<sup>150</sup> De Encargado de Negocios Wesley Frost a Secretario de Estado, 24 de marzo de 1938. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/968.

<sup>151</sup> De Francis White a Laurence Duggan, 6 de abril de 1938. NARA, RG 59, box 5772, 825.51/976.

<sup>152</sup> De Arturo Phillips a Ministro de Hacienda, 15 de abril de 1938. ARREE, vol. 1665.

<sup>153</sup> De Embajador Norman Armour a Secretario de Estado, 30 de abril de 1938. NARA, RG 59, box 5772, 825.51/983.

<sup>154</sup> De Wesley Frost a Secretario de Estado, 13 de abril de 1938. NARA, RG 59, box 5772, 825.51/974.

<sup>155</sup> De Wesley Frost a Secretario de Estado, 20 de abril de 1938. NARA, RG 59, box 5772, 825.51/977.

ojos de Washington, pasa de tener un marco esencialmente bilateral, a ser mirada según el prisma continental, lo que no estaba aislado del nuevo sesgo (tímidamente) antiaislacionista que comenzaría a tomar la política exterior de Roosevelt a partir de su discurso de Chicago.

También la Embajada informa que Alberto Cruchaga y Germán Vergara –consejero legal y subsecretario de la Cancillería, respectivamente– le habían informado que el decreto interpretativo debería pasar por la Contraloría General de la República, organismo netamente autónomo, para ser validado, pero que al Embajador le parece una buena solución.<sup>156</sup> Finalmente el propio Welles, que había jugado un rol más político y que se movió decididamente para lograr una solución, le escribe a “Dear Norman”, agradeciéndole su intervención, y expresando que la solución era buena, pero cree que el FBPC podría haber evitado tal fricción aceptando con mucha anterioridad la presente sugerencia chilena.<sup>157</sup>

Aunque no sin intercambios duros que podría haber hecho naufragar las ahora reales negociaciones,<sup>158</sup> la mayoría de los actores se encaminaban a una solución final, retrospectivamente podemos calificarla de “provisoria”. Por intermedio de Phillips, el 12 de mayo el Ministro Garcés le envía un cable a White describiendo las implicaciones del decreto que publicaría el gobierno de Chile.<sup>159</sup> El 17 de mayo este gobierno publica el decreto 1.730, que en lo sustancial manifiesta que “la Ley 5.580 de ninguna manera afecta o modifica la obligación original de los bonos en lo que se refiere a capital adeudado, según esa obligación... y que solamente establece un plan para el servicio de los bonos, interés y amortización, que sustituye el plan de servicio primitivamente estipulado”.<sup>160</sup> Aunque impecable desde el punto de vista legal, esta “interpretación”, como se ve, constituye una seria modificación del Plan ya que da una genuina alternativa al tenedor de bonos. Pero los chilenos, o el “Ross regime” a ojos de los hombres del Norte, obtuvo su trofeo codiciado desde hace años, una declaración del FBPC del 20 de mayo en la que en su

<sup>156</sup> De Norman Armour a Secretario de Estado, 30 de abril de 1938. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/970 1/2.

<sup>157</sup> De Sumner Welles a Norman Armour, 12 de mayo de 1938. La copia que hemos examinado no está firmada, pero todo indica que efectivamente fue enviada por Welles. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/970 1/2 PS/KN.

<sup>158</sup> El Ministro de Hacienda, Francisco Garcés, protesta indignadamente ante el FBPC de que las negociaciones de 1937, la misión Fernández, fracasó por culpa de ese Consejo. *El Diario Ilustrado*, 9 de abril de 1938.

<sup>159</sup> De Ministro de Hacienda a Arturo Phillips, 12 de mayo de 1938; para ser mostrado a Francis White. NARA, RG 59, box 5772, 825.51/994 LH.

<sup>160</sup> *Diario Oficial*, 11 de junio de 1938.

párrafo fundamental expresaba que "una vez que haya publicado ese decreto [lo que sucedería el 11 de junio siguiente], estaría en situación de retirar, y las retirará entonces, sus anteriores recomendaciones contrarias al plan chileno".<sup>161</sup> La declaración es tibia, pero satisfacía las necesidades mínimas chilenas y luego permitiría el "listing" de los bonos para facilitar su transacción en el mercado bursátil, y con ello cumplir parte del Plan. Las afiebradas negociaciones no estuvieron, como decíamos, exentas de sinsabores,<sup>162</sup> y el Embajador Norman Armour esta vez encuentra plena justificación en la actuación chilena.<sup>163</sup> Embajada y Departamento de Estado llegaron a una plena coincidencia en este "convenio" que dio una solución —la historia demostraría que provisoria— a la cuestión de la deuda externa de largo plazo de Chile.

En este país, inmerso en una batalla política que iba a resultar en muchos aspectos divisora de aguas para su historia, el Ministro Garcés tuvo que recurrir a todo su talento para defender el decreto ante las interperaciones parlamentarias y de la prensa. Con una retórica ligeramente más seductora que la de Ross, Garcés, ante la Cámara de Diputados, comienza estableciendo la "obligación de pagar" ("la buena fe de Chile jamás ha sido puesta en duda") junto al principio de la "capacidad de pagar"; historia la Ley 5.580 y más brevemente las negociaciones con europeos y norteamericanos; después explica el alcance del Decreto 1.730 y los logros alcanzados hasta el momento en lo referido a reducción de deuda (alrededor del 22%), con "lo que se puede afirmar con orgullo que el país ha reanudado su servicio de la deuda externa dentro de una situación honorable".<sup>164</sup> El recibimiento fulminante por parte de la oposición se ve en las críticas del diputado comunista Marcos Chamudes (después célebre convertido al anticomunismo), en que mientras la Ley 5.580 preveía una disminución de interés y servicios, este decreto las restaura; que los norteamericanos han impuesto su criterio y que Ross es el verdadero culpable de este resultado; además se han dilapidado 15 millones de dólares necesarios para

<sup>161</sup> En *ARREE*, vol. 1657.

<sup>162</sup> Cfr. nota 158. También hubo un malentendido final que obligó al Embajador Trucco a telefonar a Chile, cosa inusual en las negociaciones de ese entonces, para solicitar cables rectificadores; Trucco solicita que le devuelvan la suma para esa época enorme de US\$ 48.20; que no quiso telefonar desde el Departamento de Estado porque, entonces, los norteamericanos aparecían dándole una comunicación telefónica gratis. Todos detalles reveladores del interés que en esos últimos 12 meses había demostrado el Departamento de Estado. También la declaración del FBPC contenía un párrafo que insinuaba futuras negociaciones para ampliar las fuentes de pago. Los chilenos protestan enérgicamente y el FBPC lo explica como una especie de saludo a la bandera. De Manuel Trucco a Canciller, 24 de mayo de 1938. *ARREE*, vol. 1657. De Manuel Trucco a Canciller, 14 de julio de 1938. *ARREE*, vol. 1657.

<sup>163</sup> De Norman Armour a Secretario de Estado, 22 de junio de 1938. *NARA*, RG 59, box 5772, 825.51/1001.

<sup>164</sup> *BSC*, 20 de junio de 1938.



enfrentar la miseria en Chile.<sup>165</sup> Es la voz de la polarización política la que habla a través de Chamudes, y el objetivo esencial era culpar a Ross, y no a su "amanuense", el Ministro Gana.<sup>166</sup>

Para ambas partes, en cierta manera, este acuerdo apenas podía calificarse de éxito. Luego algunos temores norteamericanos de 1934/5 se verían materializados: a raíz del terremoto de Chillán en 1939 se dictaría una legislación que paralizaría parcialmente los pagos previstos en el Plan; nuevos impuestos al cobre disminuirían los ingresos destinados a su pago. Más importante, Chile logró disminuir en casi una cuarta parte el monto de su deuda externa a la vez que mantenía un cierto crecimiento económico, todo ello dentro de un plan unilateral sin provocar una represalia visible de parte de EE.UU. Pero para Chile las consecuencias de su ofrecimiento unilateral no ofrecieron un consuelo muy notable: no llegó nuevo crédito externo y al final tuvo que negociar algunos términos importantes del Plan. Finalmente, la situación de los bonos sólo lograría una solución definitiva en las negociaciones que emprendió en 1948 el Ministro de Hacienda Jorge Alessandri, pero que por estar insertadas en un contexto internacional diferente, sólo son inteligibles a la luz de un relato distinto al presente.<sup>167</sup>

#### CONCLUSIÓN Y EXPLORACIÓN

La tenacidad de la Administración Alessandri –personificada en Gustavo Ross– por reanudar los pagos de la deuda de largo plazo merece una explicación que las fuentes no han entregado de manera convincente. Por ahí aludimos a que "el honor de pagar", en una cultura en donde el respeto a la palabra empeñada no ha figurado entre sus imperativos categóricos más destacados, podría explicarse mejor, quizás, como parte de una "defensa social" ante lo que se percibe –y en parte lo era– una oscura amenaza al orden social. Se debe buscar una respuesta a esta cuestión en un empeño de la economía política implícita en la mentalidad de Ross, reflejo creativo de una posibilidad de encarar la interrelación de Chile con el sistema económico internacional, de modo de recrear las condiciones de crecimiento y de flujos financieros de la

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Whip, "La deuda externa", *La hora*, 26 de junio de 1938.

<sup>167</sup> Un muestreo de este material: Fernando Illanes, "Memorandum", 11 de diciembre de 1946. *ARREE*, vol. 2581. Memorandum of Conversation, John McCloy, Norman Armour, 14 de enero de 1948. *NARA*, RG 59, box 5361, 825.51/1448. Memorandum of Conversation, Félix Nieto del Río, S.T. Mills, William Dunn, 12 de noviembre de 1948. *NARA*, RG 59, box 3288, 711.252/11-1248.

era predepresiva.<sup>168</sup> Este empeño fue posible de materializarse en parte debido al poder político de la Administración, que controlaba el Parlamento. Pero la oposición fue creciendo y después de 1937 ya no era posible repetir la apropiación de una legislación como la Ley 5.580.

Incluso en 1935 esto no fue fácil, y supuso que la estrategia chilena no se detuviera en la negociación, sino que en una oferta unilateral, que se imponía como el artilugio de un mago que colocaba al acreedor ante la disyuntiva del "tómalo o déjalo". Pero mientras la oferta no fue acompañada del reconocimiento de las obligaciones originales, el Plan no tendría éxito en ser aceptado por los norteamericanos. Sólo cuando los chilenos, Ross y Garcés, aceptaron un cambio decisivo, al que se resistieron por dos años (de 1935 a 1937) hasta insinuar su aceptación por la misión Fernández, fue posible el acuerdo. Los chilenos aquí actuaban al margen del conocimiento de la psicología de los hombres del Norte y tuvieron que acatar finalmente las demandas mínimas de ellos, aunque la parte operativa del Plan quedó intacta.

Otro elemento notable de la política chilena en relación a la deuda, es el alto grado de personificación en ella, que debe haber hecho entornar las cejas a los norteamericanos, y emerger en ellos las sospechas de tratar con una tupida oligarquía: Ross, Edwards, Alessandri, padre e hijo. También el elemento informal en su política, las misiones de Fernández y Phillips, ambas "no oficiales", comprensibles dentro de la mentalidad chilena, pero que deben haber provocado suspicacias a los norteamericanos acerca de la credibilidad de las "ofertas" chilenas.

En este plano hay que señalar que el obvio liderato en el campo chileno correspondió al Ministerio de Hacienda, dado el tema y el influjo irresistible de Ross. Sólo a partir de 1937 la Cancillería (y la Embajada en Washington) adquiere un papel que supere el de simple recadero, para transformarse en un actor junto a Hacienda. En Chile, además había dos agencias involucradas, la Caja de Crédito Hipotecario y la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública, que cumplían con una labor de freno en la política de Ross. Pero al menos en esta última, a partir de la misión Fernández en 1937, se produjo una mayor coherencia con las iniciativas de Hacienda. Por cierto, la política interna y la creciente polarización política imponían un veto tácito a todo cambio espectacular de la posición de La Moneda.

En el lado norteamericano hay dos actores. Todos los argumentos que nos llevarían a ver una dualidad tácita entre el Departamento de Estado y el FBPC (esto es, de una conspiración entre ellos para dividirse los roles) se estrellan contra la credibilidad de la existencia autónoma del Consejo, al menos tal

<sup>168</sup> En este sentido concordamos con Cristóbal Sáez, *op. cit.*, 84.

como aparece en las fuentes. Pero existe una concordancia en la "visión del mundo" que une a ambas, una empatía vital que hace que miren con el mismo disgusto al Plan. Sin embargo, también, mientras en 1934/36 el Departamento de Estado apoya tácitamente al FBPC, su conducta inicia un giro en los años siguientes. Esos "general international political interests" antes aludidos sacuden al Departamento de Estado y por medio de Sumner Welles lo va adaptando a un rol político que se autoidentifica fundamentalmente como mediador. La deuda chilena —para el caso, la latinoamericana— no representaba un grave desajuste para la economía de EE.UU.,<sup>169</sup> y por ello mismo podía enfocarse como un tema político comodín, que se aplicaba cuando las circunstancias fuesen necesarias. Por lo demás, la política económica de EE.UU. hacia Chile y América Latina estaba enfocada a promover los tratados de comercio recíproco, y en ello, el tema de la deuda no era atinente<sup>170</sup>. Aquí sólo resta un salto especulativo y pensamos que en 1938, cuando el Departamento de Estado casi empuja al FBPC a aceptar los nuevos términos chilenos —que por otra parte respondían a la principal demanda del Consejo—, se está originando el cambio en "el pensamiento estratégico" de EE.UU.<sup>171</sup> que concluiría con la etapa aislacionista. Ello permitiría darle un nuevo sentido a la política del Buen Vecino en lo que a Chile respecta (y también el factor ideológico comenzaría a tomar mayor relieve en la mira de Washington, en comparación con los intereses bilaterales de la agenda de los años 1930).

De todas maneras, ambos actores norteamericanos veían con profunda repulsión la actuación de Chile en el campo financiero y comercial. Este es el prisma con el que observan a Chile hasta 1938. Además los ademanes de economía política de Ross —incomprensibles e inescrutables a ojos norteamericanos— sólo irritaban a Washington. El casuismo de la aproximación económica del chileno que en la economía posdepresiva sería general para los actores del país austral, aparecía como un caos amenazador para ellos. "La Embajada ha tenido la convicción —reza uno de sus informes— que el Sr. Ross es extremadamente adverso a comprometerse a sí mismo o a su gobierno a un acuerdo basado en la aceptación de un amplio principio general, que provea de un tratamiento igual a todos los intereses envueltos".<sup>172</sup> Ross se jactaba ante la

<sup>169</sup> David Felix, "Alternative Outcomes of the Latin American Debt Crisis: Lessons from the Past", *Latin American Research Review*, XXII, 2, 1987, esp. 30-32.

<sup>170</sup> Sáez, *op. cit.*, 67-69.

<sup>171</sup> David G. Haglund, *Latin America and the Transformation of U.S. Strategic Thought 1936-1940*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1984.

<sup>172</sup> De Winthrop R. Scott a Secretario de Estado, 3 de julio de 1935. NARA, RG 59, box 5771, 825.51/788.

Cámara de su impresionante experiencia comercial y financiera, que él trasladó a la economía internacional, y encontró un muro impenetrable en el rechazo del FBPC. En este sentido Ross no preparaba al país para el mundo de Bretton Woods.

Con todo, la experiencia con la deuda es ambivalente. Por una parte, el país ahorró un considerable pago de intereses y de servicios —comprando bonos depreciados por medio de amortizaciones— (Cfr. cuadro), y logrando en 4 años de funcionamiento una reducción de casi una cuarta parte de la deuda total, junto a un continuo crecimiento económico.<sup>173</sup> Por otro lado, no logró convencer a sus acreedores —ni al gobierno norteamericano, hasta que éste por motivos de política general, en América Latina y en el mundo decide actuar de mediador—. También La Moneda, y sobre todo Hacienda, debió reconocer la permanencia de las obligaciones originales y ceder una posición que había sido sugerida por Dulles y Barros Jarpa en 1935, pero a la que Ross se había negado rotundamente. Sin embargo, el cambio en la posición norteamericana, en el Departamento de Estado más que nada, aparece más significativo.

Más fundamentalmente, La Moneda no logró ganar una renovada confianza crediticia; Chile no pudo reingresar por este mecanismo al mercado financiero internacional. Peor todavía, a largo plazo, en las décadas siguientes, las fuentes financieras no tomarían en cuenta los esfuerzos de pago de cada país al momento de reanudar los aportes de capital.<sup>174</sup> Finalmente, el nuevo Gobierno, en 1938, emprendería un camino que en *algunos* aspectos significaba un profundo distanciamiento de la política de Ross, especialmente hacia la deuda.<sup>175</sup>

Y, sin embargo, la experiencia del "Ross regime" en el asunto de la deuda y de las relaciones con el sistema financiero mundial representado por EE.UU., no aparece como un mero fracaso, sino como una preparación del mundo de Bretton Woods y sus oportunidades. Las nuevas fuentes que se levantan en el horizonte crediticio fueron abiertas como consecuencia directa o indirecta de un acontecimiento magnamente infausto: la Segunda Guerra Mundial. Pero Ross tenía que preparar al país para la "normalidad"; imposible para el pequeño país austral ir más allá de los acontecimientos. Usó un mecanismo que relacionaba la capacidad de pago, el sacrificio parcial de los gastos fiscales y

---

<sup>173</sup> Sáez pone en duda este crecimiento a partir de 1935; pero sus propias cifras lo confirman. *Op. cit.*, 5. También cfr. Andrés Sanfuentes, *op. cit.*, 28 y ss.

<sup>174</sup> Esta es la principal conclusión de Jorgensen y Sachs, *art. cit.*, 77-80.

<sup>175</sup> Como lo presentaba el "negociador" de 1935, Ernesto Barros Jarpa en una carta a George Eder: "Hay aún ciertas dudas en que estén resueltos a continuar con el servicio de la deuda externa. Mucho se ha hecho para impedir que esté atentado se cometa, pero no tenemos ninguna seguridad de que el peligro esté completamente alejado". 17 de noviembre de 1938, *Archivo Ernesto Barros Jarpa* (gentileza de la Sra. Sara Barros de Infante).

la disciplina financiera para integrarse a ese mundo financiero, el único que podía proporcionar el "ahorro externo" sin recurrir a un sistema estalinista de desarrollo (como lo comprobarían en las siguientes décadas *todos* los gobiernos de Chile). El "Ross regime" habrá naufragado políticamente en la debacle de la derecha en 1938, pero retrospectivamente se presenta paradójicamente como un esfuerzo considerable y racional (como se vería en el acuerdo de 1938) para combinar el ahorro externo con la autodisciplina interna. En términos de cultura económica nacional esto representa un hito significativo en la historia del país.